

**Da regionalização à descentralização: uma visão das últimas quatro  
décadas em Portugal**

**Patrícia Daniela Ferreira Fernandes**

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais  
Área de Especialização em Ciência Política**

**Setembro, 2016**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, área de especialização em Ciência Política, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Regina Salvador.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais e ao meu irmão, que abdicaram da minha presença e, com muito amor, conseguiram aceitar os muitos quilómetros que nos separam.

Principalmente, aos meus pais, por terem lutado durante todos estes anos para nos darem uma vida melhor.

Ao meu tio, que foi sempre um exemplo de coragem, perseverança e força de vontade.

Ao Miguel, por todo o amor, carinho e apoio.

À minha orientador, prof. Regina Salvador, pelos conselhos, experiência e sabedoria que partilhou comigo.

A todos, muito obrigada!

# **Da regionalização à descentralização: uma visão das últimas quatro décadas em Portugal**

**Patrícia Daniela Ferreira Fernandes**

## **RESUMO**

**PALAVRAS-CHAVE:** regionalização, descentralização, desconcentração, Área Metropolitana, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

O objetivo desta investigação é compreender como se desenvolvem, em Portugal, os processos de regionalização desde Abril de 1974. Num país fortemente centralizado, a regionalização apresenta-se como instrumento para acentuar as assimetrias existentes.

As hipóteses avançadas consideram que este é um tema pouco discutido no país, que tem sido adiado devido a propostas de desconcentração e descentralização avançadas pelos sucessivos Governos.

Apresentando como estudo de caso a Área Metropolitana do Porto pretende-se mostrar a eficácia destas entidades para o reforço dos poderes locais e a sua importância para a implementação da regionalização em Portugal.

Através de uma pesquisa documental e de entrevistas semi-dirigidas a especialistas foi possível obter uma visão da regionalização nas últimas décadas e propostas para a sua implementação.

Conclui-se que, quando no poder, os partidos políticos tendem a abandonar a regionalização em prol de propostas de descentralização e de desconcentração. O país encontra-se ainda muito distante da criação de regiões administrativas definidas pela Constituição de 1976. Por fim, chega-se à conclusão que a regionalização é o mecanismo ideal para tomar decisões mais ajustadas aos problemas das populações, com um resultado mais eficaz. A proposta desta investigação é a criação de regiões administrativas tendo por base o mapa de atuação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

Para investigações futuras ficam por analisar questões essenciais como a atribuição concreta de competências entre todas as entidades referidas neste trabalho. Com este estudo seria possível compreender as redundâncias existentes, as lacunas e as responsabilidades atribuídas entre e a cada uma delas.

# **Da regionalização à descentralização: uma visão das últimas quatro décadas em Portugal**

**Patrícia Daniela Ferreira Fernandes**

## **ABSTRACT**

**KEYWORDS:** regionalization, decentralization, deconcentration, Metropolitan Area, Commission for Coordination and Regional Development

The purpose of this research is to understand how to develop regionalization processes, in Portugal, since April 1974. In a highly centralized country, regionalization is presented as a tool to accentuate existing asymmetries.

The advanced hypotheses consider that this is a topic rarely discussed in the country, which has been delayed due to proposals of deconcentration and decentralization advanced by successive governments.

Presenting a case study of the Porto Metropolitan Area aims to show the effectiveness of these entities to the strengthening of local authorities and their importance for the implementation of regionalization in Portugal.

Through documentary research and semi-structured interviews with experts it was possible to get a view of regionalization in recent decades and proposals for its implementation.

We conclude that, when in power, political parties tend to abandon regionalization in favor of decentralization and deconcentration proposals. The country is still far from the creation of administrative regions defined by the Constitution of 1976. Finally, one comes to the conclusion that regionalization is the ideal mechanism to make better decisions adjusted to the population problem with a more effective result. The purpose of this research is the creation of administrative regions based on the performance map of the Commissions of Coordination and Regional Development.

In future research is important analyze key issues such as the concrete allocation of responsibilities between all the entities referred to in this work. In this study would be possible to understand the existing redundancies, gaps and the responsibilities between each of them.

# ÍNDICE

Introdução .....	1
Capítulo I: Estado da Arte .....	5
I. 1. Metodologia .....	16
Capítulo II: Regionalização na Europa .....	19
Capítulo III: Regionalização em Portugal .....	29
III. 1. Contextualização histórica .....	29
III. 2. Percurso da regionalização em Portugal .....	36
III. 2.1. Prós e contras .....	45
III. 2.2. Propostas .....	53
III. 2.3. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional .....	58
III. 3. O referendo de 1998 .....	64
III. 4. O caso da Área Metropolitana do Porto .....	70
III. 4.1. Enquadramento económico e social da Região Norte .....	70
III. 4.2. Situação da Região Norte face às metas da Estratégia Europa 2020 .....	74
III. 4.3. Áreas Metropolitanas .....	75
III. 4.4. Área Metropolitana do Porto .....	80
III. 4.5 Estratégia 2020 da Área Metropolitana do Porto .....	86
III. 4.6. Papel da AMP num contexto de estrutura administrativa regional	88
III. 5. O futuro .....	93
Conclusão .....	103
Bibliografia .....	108
Lista de Figuras .....	116
Lista de Tabelas .....	117
Anexos .....	118

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AM - Área Metropolitana

AML - Área Metropolitana de Lisboa

AMP - Área Metropolitana do Porto

ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias

ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses

CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCR - Comissões de Coordenação Regional

CEE - Comissão Económica Europeia

CIM - Comunidade Intermunicipal

ComUrb - Comunidades Urbanas

CR - Comité das Regiões

FCoesão - Fundo de Coesão

FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAMP - Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE - Fundo Social Europeu

GAM - Grandes Áreas Metropolitanas

I&D - Investigação e Desenvolvimento

IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis

LBPOTU - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

LQRA – Lei-Quadro das Regiões Administrativas

LVT - Lisboa e Vale do Tejo

MPAT - Ministério do Plano e da Administração do Território

NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG - Organização Não Governamental

PAC – Política Agrícola Comum

PCP - Partido Comunista Português

PDM - Planos Diretores Municipais

PIB - Produto Interno Bruto

PME - Pequenas e Médias Empresas

PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PROT - Planos Regionais de Ordenamento do Território

PS - Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

QREN - Quadro Nacional de Referência Estratégica

RAN - Reserva Agrícola Nacional

REN - Reserva Ecológica Nacional

RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

UE - União Europeia

VAB - Valor Acrescentado Bruto



## INTRODUÇÃO

*A regionalização (...) constitui a mais significativa reforma adiada no quadro de um país.*

Eduardo Cabrita, in *Seminário de Regionalização - Portugal e as Experiências na União Europeia*, 1997

O XXI Governo Constitucional de Portugal, atual Governo em funções desde novembro de 2015, consagrou no seu programa governativo um tema ciclicamente discutido na sociedade portuguesa: a descentralização administrativa. Optou, no entanto, por deixar completamente de lado um tema relacionado e bastante controverso: a regionalização. Tendo em conta que a criação de regiões administrativas é um objetivo presente desde a Constituição de 1976 torna-se crucial analisar e discutir sobre a sua implementação.

Em Portugal Continental, as formas de legitimação do poder estão consagradas a nível local, mas não o estão noutros níveis de governo para além do central, pelo que se revela essencial perceber se a descentralização é instrumento suficiente para colmatar os problemas existentes no país e que levaram a que a regionalização fosse definida em Constituição. De parte ficam as Regiões Autónomas que, com estatuto especial, têm consolidada uma larga autonomia política que abrange a produção legislativa e regulamentadora regional (apesar de a aprovação dos respetivos estatutos ser da competência exclusiva da Assembleia da República) pelo que quando se fala de Portugal, neste projeto, se assume apenas o trato da parte continental do país.

O objetivo central desta dissertação foca-se na problemática estabelecida pelos processos de regionalização existentes em Portugal apresentando o exemplo da Área Metropolitana do Porto (AMP) enquanto instrumento criado para a tentativa de regionalização do norte do país. Incluindo uma pequena mas significativa parte desta região, a AMP tem trabalhado nos últimos anos no sentido de reforçar os seus poderes locais e a sua expressão no contexto nacional. Nesta conjuntura é crucial verificar quais os caminhos adotados e as estratégias definidas nesse sentido, as suas conquistas e os seus fracassos. Tendo presente a forte centralização existente em Portugal Continental, são as instituições como as Áreas Metropolitanas (AM) que procuram de forma

constante e organizada a distribuição dos poderes para uma maior proximidade e adaptação à realidade de cada região. A AMP tem sido uma das bandeiras do processo de regionalização em Portugal e servirá neste projeto para demonstrar a aplicação prática do referido processo.

“A experiência das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto são exemplos sobre os quais se deveria reflectir e extrair ensinamentos para um reordenamento racional do sistema administrativo português” (Salvador, 1997). A gestão do Quadro Nacional de Referência Estratégica (QREN) encarou as áreas metropolitanas como parceiras do Governo em matéria de descentralização de competências e de participação. São importantes instrumentos de desenvolvimento local porque beneficiam de uma situação privilegiada face às populações. No entanto, são vários os problemas destas áreas principalmente no que respeita ao seu desenvolvimento equilibrado e à ausência de uma governação adequada.

No caso específico de Portugal, foi a Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto, que definiu a criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto definidas como “pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes”. Ou seja, o objetivo da criação destas áreas de gestão com carácter supramunicipal era permitir acompanhar mais de perto os problemas levantados por altas densidades populacionais e económicas. Devido a um elevado crescimento populacional, a novos problemas sociais e a profundas transformações nestas áreas surgiu a necessidade de os responsáveis autárquicos adotarem novas medidas baseadas no princípio da cooperação intermunicipal. Principalmente nas áreas do Porto e Lisboa surgem questões deste tipo o que levou à criação das Áreas Metropolitanas como os espaços adequados à procura de soluções conjuntas para muitos dos problemas estruturais que afetam os municípios integrantes. Surgem, assim, estratégias de desenvolvimento territorial para as áreas em questão. Aliado a este processo surgem ainda outros instrumentos de cooperação de que são exemplos as Comunidades Intermunicipais e as Associações de Municípios. Num passo mais concreto em direção à regionalização acabam também por surgir as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, o que de mais próximo existe das “desejáveis” regiões administrativas.

Para a concretização deste projeto de investigação foi definida como questão central: “Como se desenvolvem os processos de regionalização em Portugal Continental

desde Abril de 1974?”. Esta questão central da investigação despoletou as seguintes questões derivadas:

1. Ao longo dos anos em que assentou a procura da regionalização em Portugal?
2. Qual o papel das instituições na procura pela regionalização?
3. De que forma será possível implementar a regionalização em Portugal?

Nestas questões foram identificados os seguintes eixos problemáticos: desconcentração, descentralização, Estado, referendo, desenvolvimento regional, desenvolvimento económico, reforma administrativa, subsidiariedade, integração europeia e território.

Partindo da hipótese de que apesar de bastante discutido, desde bem cedo e ao longo dos anos, o tema “regionalização” é um assunto *tabu* não só para os partidos políticos e para os governos em funções mas também para a população, de uma forma geral, pretendo mostrar que a regionalização em Portugal é, não só, uma meta por atingir mas também um processo “mal-encarado” por um país demasiado centralizado. Com efeito, este tem-se refugiado em processos de descentralização e instrumentos de desconcentração para, sucessivamente, adiar a regionalização preconizada na Constituição de 1976. Pretende-se ainda mostrar que a regionalização poderia, a médio e longo prazo, trazer grandes benefícios não só para a economia do país como para as áreas histórica, política, social e ambiental de um país marcadamente diferenciado ao longo de todo o seu território. Esta dissertação tem como área de especialização a Ciência Política, através de uma perspetiva sistémica, que considera que uma ação política tem as características de um sistema, com relações de interação entre o agente e a estrutura em que se insere, e tendo por base um modelo compreensivo, este estudo pretende também mostrar como as políticas públicas e os variados interesses das elites políticas podem influenciar a execução de uma política de regionalização em Portugal.

Uma das principais dificuldades deste trabalho prende-se com o facto de que, em Portugal, o tema da regionalização foi bastante discutido durante as décadas de 80/90 mas desde então sofreu um apagamento em termos de discussão pública. Tal facto levou a que a matéria não fosse discutida em termos académicos com relevância significativa e a que exista uma grande lacuna em termos de referências bibliográficas já no século XXI.

Em termos de estrutura, a presente dissertação após esta breve introdução, apresenta no capítulo I o “Estado da Arte” onde resume alguns conceitos considerados essenciais para o seu entendimento e o que nos últimos anos se tem discutido sobre regionalização e bem como referências de especialistas no estudo da questão. Neste capítulo é ainda apresentada a metodologia utilizada para a concretização da investigação. O Capítulo II apresenta as teorias existentes na Europa (em particular) relativas à regionalização, exemplificando o que tem ocorrido em termos de divisões administrativas em alguns dos países do território europeu. No Capítulo III pretende-se contextualizar em termos históricos a procura pela regionalização em Portugal assim como o percurso recente do tema, desde os prós e os contras à sua implementação até às propostas existentes e às instituições criadas para o efeito, nomeadamente as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Neste mesmo capítulo é ainda analisado o referendo de 1998, enquanto momento crucial na não-criação de regiões administrativas, e o caso das áreas metropolitanas como instrumentos de regionalização, em especial o caso da AMP. Este capítulo encerra com algumas considerações de entrevistados sobre o que poderá ser o futuro processo de regionalização em Portugal e o que atualmente está a ser feito neste sentido. Por fim, são apresentadas as conclusões onde se resume toda a informação recolhida e são apresentadas as validações das hipóteses levantadas nesta investigação.

Tendo por certo que a regionalização é um processo que só poderá produzir resultados a médio ou longo prazo, “a descentralização deve ser aceite, desejada, e até, por assim dizer, exigida ao Poder Central o qual, por natureza, não terá qualquer impulso real para a implementar” já que a “regionalização e Poder Local (...) são, sobretudo um lento e constante processo de luta, incruenta, cívica e patriótica – uma «revolução» nos hábitos e mentalidades” (Caetano *et al.*, 1982). Os estudos realizados nesta área mostram, acima de tudo, que a regionalização é uma questão controversa entre os académicos, indefinida entre os políticos e desigualmente sentida nas comunidades.

## **CAPÍTULO I: ESTADO DA ARTE**

A regionalização consiste numa partilha de poder entre órgãos de governo de âmbito nacional e outros, de nível intermédio, situados entre a administração central e o escalão local (Valente de Oliveira, 1996). É importante não esquecer que falar de Estado é falar de como se produzem e consomem bens públicos, ou seja, como se organiza e gere a sociedade.

Segundo Reis (1998), o grau de centralização do Estado democrático é elevado e isso acontece logo na raiz constitucional que o origina. Mas a reforma do Estado está também relacionada com o próprio aparelho administrativo, motivo pelo qual o Estado e a sua matriz funcional são os elementos centrais da problemática da regionalização. A atual estrutura do aparelho estatal já está espalhada pelo território mas não é uma fonte de eficiência e eficácia pública e sabe-se que fazer uma reforma neste contexto implica construir uma articulação adequada entre as esferas da administração central, regional e local. Em Portugal verifica-se uma administração excessivamente burocrática, caracterizada por uma sobreposição ineficiente de aparelhos administrativos, deficitária nos serviços que presta e nos projetos que impulsiona.

Lagendijk (2003) refere que existe sempre uma grande variedade de narrativas, interpretações e recomendações sobre a formação de uma região, o seu desenvolvimento e a sua política. Embora existam muitas afirmações sobre o que é uma região e como deve ser identificada e institucionalizada, juntas produzem uma poderosa corrente, tanto na ciência como na formulação de políticas. Pode-se resumir a uma visão em que a região é representada como uma ordem social específica, que reúne aspetos técnicos e sociopolíticos num território com um nome exclusivo e uma noção de identidade territorial.

Em Portugal, o “Livro Branco sobre Regionalização” define região como “espaço sociopolítico cujo âmbito permite ao homem realizar as dimensões plenas da sua liberdade mediante uma participação responsável, activa, democrática e criadora na vida do corpo social”. A regionalização pode ser encarada como “o conjunto de medidas de carácter institucional que, integradas num processo evolutivo (...), conduzem à criação de instituições regionais e ao reforço da sua capacidade de decisão autónoma”

(Valente de Oliveira, 1996:53). Neste sentido, o que está em causa com a regionalização é uma profunda alteração da organização do Estado na sua característica centralizadora.

A governação é um conceito que unifica a diversificada literatura sobre gestão e políticas públicas cuja questão central é a problemática de qual o melhor (ou melhores) modelo de organização e gestão para o setor público (Administração central, desconcentrada, periférica e autarquias) para que seja dada a resposta adequada às necessidades de bens e serviços públicos dos cidadãos (Bilhim, 2004).

Valente de Oliveira (1996) defende que a regionalização se trata de um mecanismo para tomar decisões mais ajustadas aos problemas, com um resultado mais eficaz, mas que depende muito de como se definem as instâncias regionais e das pessoas que as regerem. Sendo que tudo se deve processar de forma gradual, reformulando-se sempre que necessário. Acrescenta-se esta importância à necessidade de afinação de numerosos procedimentos orçamentais, tributários, creditícios, de tutela, entre vários outros. Não se trata apenas do desenho das fronteiras ou da designação das capitais das regiões mas também dos princípios em que devem assentar as finanças regionais ou as atribuições para os órgãos regionais.

Segundo J. Llimona (1997), quando se desenvolvem processos de regionalização há uma série de competências do Estado Central que estão a ser transferidas para as regiões, com o objetivo de uma melhor gestão, uma vez que a região é um nível administrativo mais próximo do cidadão. Acresce ainda a ideia de que o dinheiro das regiões levaria a uma diminuição da despesa realizada pelas instituições centrais do Estado. No entanto, verifica-se que os processos nem sempre são perfeitos, muitas vezes porque existem duplicações ou fortes reticências por parte da administração central em transferir determinados serviços, e, nestes casos, uma regionalização pode implicar um aumento da despesa pública.

A regionalização pode, assim, ser vista como uma oportunidade para suprimir estruturas inúteis ou ultrapassadas que permanecem por rotina ou interesses diversos. Segundo Baptista Machado (1982, citado por Valente de Oliveira, 1996:24) pode “dizer-se de um Estado fortemente centralizado que ele é democrático, na medida em que pretenda fazer triunfar em todo o território do Estado a vontade nacional (a vontade da maioria política nacional), levando de vencida todas as resistências locais e todas as veleidades de autonomia regional. É que, do ponto de vista da teoria política, (...) a linha

divisória entre centralização e descentralização corresponde, antes, à clivagem entre regimes liberais e regimes autoritários”.

Devido à posição crescente da região na arena económica global, as regiões devem ser capazes de desenvolver uma capacidade estratégica para melhorar a sua coesão económica, especialização e identidade. Este é o cerne da relação entre critérios de competitividade e o argumento de governança regional. Tendo em consideração que o Estado deve abster-se de intervir no mercado, os agentes regionais são encorajados a envolverem-se estrategicamente no processo económico local, através de um processo de desenvolvimento regional (Lagendijk, 2003).

O território é um elemento principal para distinguir um projeto de regionalização coerente de um projeto deficitário tendo em atenção que o próprio território é um recurso de desenvolvimento. É nele que interagem atores e agentes, que existem relações de vários tipos e em vários escalões, que se geram sinergias e mobilizam capacidades tanto das populações como das instituições e das empresas. O território é a expressão da diversidade de um país e apesar de existirem identidades territoriais, os portugueses têm dificuldade em se identificar de acordo com as suas regiões. O território vê-se nas bacias de emprego, nas deslocações que as pessoas fazem para o trabalho, para o consumo, para o lazer, para o uso de serviços coletivos. Acabam por ser as migrações pendulares quotidianas a melhor forma de mapear o território. Mas também se vê na relação das empresas, nos sistemas produtivos especializados, nas bacias dos rios, nas manchas urbanas e na estruturação de espaços que servem para organizar e para consolidar de forma ativa o conjunto do país. No entanto, não há um mecanismo linear para a partir delas definir um território, visto que alguns destes critérios podem conflitar entre si e importa fazer opções para estas definições (Reis, 1998).

Destaca-se novamente que o objetivo da regionalização é o desenvolvimento através da atenuação das disparidades e condições de vida das populações fixadas num dado espaço, da melhoria da administração que lhes presta serviços e da participação dos cidadãos no desenho e na execução dos programas que devem fazer crescer o produto regional, assegurar a distribuição justa dos frutos desse crescimento e promover os apropriados níveis de bem-estar material, social e cultural. Este processo deve ser assegurado através de operações de desconcentração de competências e de

descentralização da tomada de decisões assegurando igual tratamento a todos os cidadãos (Valente de Oliveira, 1996).

Porém, não é possível falar de regionalização sem identificar as suas duas principais características: “descentralização” e “desconcentração”. R. Polet (1997) refere que a Ciência Política distingue entre os termos “descentralização”, utilizado para situações de devolução do poder político do nível central para outros níveis de governo e administração, e “desconcentração”, que é o processo de delegação de poderes do nível central em entidades sub-nacionais. Estas entidades sub-nacionais, não têm, contudo, o poder político para tomar decisões ou regulamentar autonomamente. Em termos de gestão é o princípio de subsidiariedade<sup>1</sup> que está em causa e, neste caso, importa saber qual é o nível mais apropriado para tomar decisões concretas com um impacto direto numa parte específica do território.

Tanto a descentralização como a desconcentração constituem-se como instrumentos para a operacionalização dos princípios da desburocratização, da aproximação da administração às populações e da participação dos interessados na gestão da administração pública e são entendidas como um meio para prosseguir da melhor forma o interesse público. A descentralização e a desconcentração não são, assim, fins em si mesmo, são meios para atingir fins que se identificam como efeitos dos princípios definidos em Constituição. O seu desenvolvimento assenta no pressuposto de que as necessidades coletivas são conseguidas através de pessoas coletivas, órgãos e serviços administrativos próximos tendo por base o conceito de subsidiariedade que a Constituição associa às autonomias regionais e locais, mas que também aponta para a organização da administração do Estado (Fernanda Carmo, 2013).

Por um lado, temos a descentralização que impõe uma uniformidade das formas de tratamento das solicitações dos cidadãos à Administração e deve limitar-se às funções que o Estado realmente quer assegurar em paridade de condições e em relação a todos. Nas competências descentralizadas, a responsabilidade pelas decisões pertence aos órgãos para os quais se descentraliza, devendo todos saber quem é o responsável

---

<sup>1</sup> O princípio de subsidiariedade é definido no artigo 5.º do Tratado de Roma. Pretende assegurar uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a ação a empreender a nível comunitário se justifica relativamente às possibilidades oferecidas pelo nível nacional, regional ou local. O Tratado de Lisboa reforçou significativamente o princípio da subsidiariedade, instaurando vários mecanismos de controlo destinados a verificar a sua correta aplicação.



pelo quê. A descentralização tem gradações diversas mas pode no seu estado mais avançado incluir a capacidade de elaboração e aprovação de legislação de âmbito regional, sempre em sectores e dentro dos limites fixados pela lei nacional. A descentralização regional pode apresentar-se em vários graus: desde a descentralização da gestão dos assuntos regionais ou supralocais até à descentralização política que engloba a faculdade de produzir leis ou regulamentos regionais e a capacidade tributária (Valente de Oliveira, 1996).

Robert Polet (1997) defende que se pensarmos em termos territoriais, do ponto de vista da gestão, podemos ter uma descentralização. Mas também é possível delegar poderes em áreas específicas do governo e da administração, ainda que mantendo o mesmo nível de governo. Por exemplo, o governo central fará uma distinção entre os ministérios, responsáveis pela tarefa específica da feitura de leis, e as agências, responsáveis por determinadas áreas. Na Bélgica, por exemplo, existe uma agência nacional responsável pelos apoios ao desemprego. Numa perspetiva de gestão trata-se de uma descentralização de um domínio particular do governo para uma agência especializada, que, justamente por ser especializada, terá, supostamente, melhores capacidades para resolver eficazmente determinados problemas. Polet defende, assim, que tal como na Bélgica, é possível ter agências nacionais e agências regionais responsáveis por áreas especializadas a nível da administração regional. Este processo entende-se como “descentralização funcional”. Já por “descentralização geográfica” entende-se o conjunto de unidades descentralizadas cujas funções estão ligadas a tarefas específicas do governo central. Por exemplo, as repartições descentralizadas das Finanças responsáveis pela coleta dos impostos. Este conceito já se aproxima do conceito de desconcentração. Existe ainda a “descentralização territorial” quando existem unidades governamentais descentralizadas sob a responsabilidade dos poderes políticos locais, isto é, sob a responsabilidade dos eleitos locais. É este o caso dos municípios e o caso dos governos regionais, quando os mesmos existem. Na regionalização política, a diferença entre descentralização territorial e política é particularmente importante para se perceberem os sistemas de regionalização francesa ou belga, em que existem regiões, entidades territoriais cujos poderes incluem uma parte das competências legislativas que anteriormente eram do governo central. Verificam-se, assim, entidades políticas regionalizadas que detêm uma fração do poder do Estado, fração essa que poderá ser considerável, como é o caso da Bélgica.

Países caracterizados por uma elevada heterogeneidade populacional atribuem, em geral, uma grande importância à imparcialidade da prestação de serviços públicos para o contributo da estabilidade política e social. Se, no entanto, a meta política é apenas o de aumentar a eficiência dos serviços públicos locais, a descentralização não parece ser a melhor opção. Assim, uma crescente descentralização parece ter um impacto diferente sobre distintos aspetos da qualidade do governo e da forma como eles trabalham sendo que a decisão de descentralizar, ou não, depende das características do país, bem como dos objetivos dos seus decisores políticos (Cerulli e Filippetti, 2014).

Por outro lado, a desconcentração territorial da Administração do Estado consiste em exercer a nível local ou regional do território nacional um número maior ou menor das funções administrativas que incumbem ao Estado, instalando local ou regionalmente os correspondentes serviços administrativos (Moreira e Guedes, 2005).

A desconcentração de competências consiste na transferência para órgãos de nível hierárquico inferior o desempenho de funções que, desse modo, ficam mais próximas dos seus destinatários, mantendo a instância central que a ela procede a responsabilidade pela definição das normas segundo as quais tudo é feito. Uma das razões da desconcentração é a procura de ajustamento da solução ao problema em causa mas processado dentro de um quadro que é comum para todo o território. Há, em relação às prestações de serviços nos órgãos desconcentrados, um conjunto de indicadores que permitem aferir a sua eficiência e a sua eficácia: a igualdade de tratamento, tempo de resposta, encurtamento das filas de espera, rapidez nas decisões encaminhadas e a eficácia na prontidão da resposta. No entanto, a desconcentração apresenta como problemas o desenho do mapa das divisões administrativas e a garantia da paridade de nível dos serviços desconcentrados nos diferentes sectores (Valente de Oliveira, 1996).

No sistema de organização administrativa de Portugal, a administração desconcentrada do Estado coexiste com a administração local/regional autárquica dos mesmos níveis e âmbitos territoriais, tendo em geral circunscrições territoriais coincidentes. Contudo, convém não confundir desconcentração territorial com descentralização territorial. Esta consiste na transferência de tarefas administrativas para coletividades territoriais autónomas de âmbito local ou regional (municípios, regiões, entre outras) para serem exercidas por estas como tarefas próprias, sob a sua responsabilidade, por órgãos próprios e com recursos próprios. Já a desconcentração

territorial consiste em criar, dentro da Administração central, um ou mais níveis territoriais infra-nacionais, através de serviços estaduais periféricos, com limitados níveis de autonomia de decisão, e sempre sob orientação e direção da administração central. “Em princípio, quanto maior for a descentralização em cada nível territorial, menor será a desconcentração nesse mesmo nível, visto que o volume da administração central é mais reduzido. De facto, a transferência de funções e serviços para a administração territorial autónoma é feita, na maior parte das vezes, à custa da administração desconcentrada do Estado” (Moreira e Guedes, 2005:6).

Ainda segundo Moreira e Guedes (2005:6) dentro das funções administrativas do Estado aquelas em que a desconcentração mais se justifica são aquelas que preencham um ou mais dos seguintes requisitos:

1. os estabelecimentos públicos que prestam serviços diretos aos utentes (escolas, hospitais, museus, etc.);
2. as funções administrativas que são “sensíveis ao território”, na medida em que as respostas podem ser diferentes de acordo com o contexto territorial (desenvolvimento regional, ambiente, ordenamento, turismo, etc.);
3. as funções administrativas que ganham em eficiência pela sua proximidade em relação aos administrados, sejam cidadãos, sejam empresas.

Segundo Fernanda Carmo (2013:44) “desconcentração administrativa comunga com a descentralização o princípio da aproximação às populações, através de uma repartição de competências por diversos órgãos, mas diverge daquela no grau de autonomia, uma vez que não detém atribuições próprias: os seus poderes são-lhe delegados num quadro de repartição de competências e o poder de direção é da entidade delegante”. Logo, a desconcentração territorial da administração do Estado reside em exercer a nível local ou regional do território nacional funções administrativas que incumbem ao Estado, instalando localmente ou regionalmente esses respetivos serviços (Fernanda Carmo, 2013, citando Moreira; Guedes, 2005: 2). No quadro das várias modalidades de desconcentração existentes, as CC<sup>2</sup> constituem entidades desconcentradas do Estado e assumem, por isso, a designação de serviços periféricos, sob direção direta do governo, com atribuições nos domínios do desenvolvimento

---

<sup>2</sup> As CCRD serão objeto de maior aprofundamento no capítulo nº III. 2.3. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

regional, ordenamento do território, ambiente e autarquias locais expressas na lei orgânica dos ministérios de que dependem.

A desconcentração que se traduz na criação de serviços periféricos do Estado, ao lado dos serviços próprios das coletividades territoriais autónomas, é própria do modelo de administração europeia continental, seguindo o exemplo francês, de separação orgânica entre a esfera do Estado e a das coletividades locais. No sistema britânico, porém, a desconcentração territorial das funções administrativas não dá lugar, em geral, à criação de serviços periféricos do Estado, sendo essas funções confiadas aos órgãos e serviços do “self-government” local, embora mantendo a sua natureza estadual. Desta forma, as coletividades locais funcionam como espécie de delegatárias do Estado para desempenhar atribuições próprias deste (Moreira e Guedes, 2005).

Compreende-se que a descentralização e o exercício do poder local sejam fatores de desenvolvimento mas também, em si mesmas, um indicador do estado de desenvolvimento de um país. A regionalização deve ter em vista uma progressiva redução dos desequilíbrios existentes entre as várias regiões e um desenvolvimento equilibrado no interior de cada região. Tendo em conta que o sistema de administração pública português é marcadamente centralizador, num país de profundas assimetrias regionais, tem-se verificado a utilização de instrumentos como isenções fiscais com vista ao fomento da indústria nas zonas menos desenvolvidas, a definição de políticas de formação profissional, estabelecimento de incentivos à fixação de quadros técnicos para essas áreas e à construção de infraestruturas (especialmente vias de penetração) que facilitem o acesso a zonas mais desenvolvidas. Deve-se procurar que o centro decisor esteja o mais perto possível dos acontecimentos e, por outro lado, que as relações intersectoriais se possam estabelecer de modo eficaz dentro de cada projeto (Peneda, 1981).

Ao longo das últimas décadas tem-se assistido, nas democracias pós-modernas, a grandes mudanças nos objetivos e métodos de governação, no Estado em geral, e nas autarquias locais, em particular. Elevados défices públicos, estagnação económica, fracasso de algumas políticas do Estado social levaram à descrença na atuação dos governos. No entanto, e contrariamente à postura adotada após a Segunda Guerra Mundial, os Estados procuraram um estilo de governação menos hierárquico, mais descentralizado e desconcentrado, querendo ocupar um papel de fomento da expansão da iniciativa privada. Atualmente, o político local eleito passa, enquanto representante

das populações locais, a exercer a função de órgãos das suas autarquias e em nome daquelas possui legitimidade para mandar na máquina administrativa (Bilhim, 2004).

Valente de Oliveira (1996) defende que o processo de descentralização deve começar nas próprias autarquias locais que têm muitas melhorias a fazer na sua gestão, introduzindo uma perspetiva estratégica nos investimentos que realizam, na distinção entre as funções dos políticos e as dos técnicos, na prática de mecanismos de análise crítica das escolhas, na desburocratização dos seus serviços e na aproximação aos cidadãos. Considera essencial a sua capacidade potencial de absorção para descentralizar competências. Numa conferência sobre o balanço das políticas de desenvolvimento regional, em 1997, Regina Salvador refere que o municipalismo surgia como uma alternativa aos argumentos negativos que rodeavam a regionalização. Garantia um mínimo de descentralização e correspondia ao “país real”, indo de encontro às raízes medievais portuguesas, baseadas na autonomia das comarcas. No entanto, as exigências da administração local, como saneamento básico e acessibilidades, implicam escalas intermédias, incompatíveis com a dimensão dos municípios atuais. Desta forma, a defesa do municipalismo colidia com a realidade económica e com os objetivos a que se propunham os defensores da regionalização.

Contudo, os poderes atribuídos às instâncias regionais não podem ser formados às custas das competências conferidas às autarquias locais. As origens das funções que podem compor as responsabilidades dos órgãos regionais provêm do nível central que deixa de as assegurar porque considera que é um processo vantajoso ou necessário. A grande questão da regionalização prende-se com a definição de competências regionais a partir das competências centrais. Isto leva a que a maior parte das forças políticas defendam a regionalização quando estão na oposição e cautelosas quando detêm o poder (Valente de Oliveira, 1996).

São muitos os benefícios apontados à regionalização do país, mas não deixam de existir também alguns receios e vários argumentos contrários: perigo da quebra da unidade nacional, falta de tradição de uma divisão administrativa regional, dificuldade em encontrar uma divisão do território que mereça consenso, dimensão do próprio país, riscos de uma maior burocratização, resultante da criação de mais um nível territorial de administração com consequente aumento de funcionários, aumento da classe política com estatuto remuneratório que aumentaria a despesa pública e o aumento das assimetrias regionais pela maior força que teriam as regiões mais ricas (Cândido de

Oliveira, 2000). A regionalização é, muitas vezes, colocada em causa com a afirmação de que compromete a unidade nacional, levando à fragmentação do Estado, apesar de estudos defenderem que casos existentes de fragmentação são casos com raízes históricas profundas, como por exemplo países de formação recente. Por outro lado, a descentralização, inclusive o federalismo, tem sido vista como uma forma de congregar, por vezes mesmo em nações diferentes, com um real sentimento comum de unidade. Tem sido ainda evocado o perigo da criação de elites regionais, os “caciquismos” regionais. A defesa passa pelo argumento de que havendo no nível regional maiores responsabilidades haverá ocasião para o aparecimento de novos quadros com provas dadas, o que será um enriquecimento para o país (Porto, 1998).

“A regionalização pode ser perigosa ou não, conforme os objectivos que para ela se definam. Se, descuidadamente, se transferirem para as regiões funções que asseguram a unidade e a coesão do Estado, então, estar-se-á a ser irresponsável, quando a essência do processo de regionalização é arranjar mais responsáveis para conduzir o destino colectivo, fazendo-o com graus acrescidos de eficácia” (Valente de Oliveira, 1996:16). Domínios como a representação externa, a defesa, o estabelecimento da lei, a justiça, a moeda e a segurança são áreas que não devem ser objeto de regionalização pois constituem atribuições de soberania. Também atribuições de regulação política, como a manutenção da ordem pública e do respeito da lei e das liberdades não devem ser regionalizadas. Há muitas atribuições e competências do Governo e da administração central que nunca deverão deixar de ser desempenhadas pelas instâncias centrais. Mas há ainda outras competências que lucram em ser partilhadas ou transferidas para instâncias regionais (Valente de Oliveira, 1996). Assim, a descentralização que atualmente está em moda representa uma grande oportunidade, mas não deixa de, eventualmente, se poder traduzir numa ameaça não menos importante (Bilhim, 2004).

Cerulli e Filippetti, num estudo apresentado em 2014 sobre governação em áreas descentralizadas, concluíram que tanto países com baixa descentralização como países com alta descentralização têm uma melhor coerência institucional do que aqueles com um nível médio de descentralização. Por exemplo, neste último caso, a descentralização fiscal pode ser agrupada com a descentralização política baixa ou fraca. Ou a autonomia regional pode ser agrupada com um fraco poder dos governos regionais no que diz respeito ao governo central. Isso poderia resultar num cenário institucional incoerente com um impacto negativo sobre a qualidade do governo local.

Keating (1998) defende que se assiste a um “Novo Regionalismo” que encontra na globalização, na integração europeia e na descentralização as principais forças motoras. Contudo, as regiões não estão expostas por igual a condições funcionais de reestruturação económica e capacidade de mudança do Estado, o que explica que as regiões têm respondido a estes sistemas de maneiras diferentes. É devido a essa diversidade regional que se têm verificado diferentes projetos de construção das regiões. No entanto, o autor indica que as regiões podem responder de forma semelhante aos desafios da reestruturação económica e política com as oportunidades fornecidas pela União Europeia.

Em Portugal, apesar de claras diferenças entre o Norte e o Sul e o Litoral e o Interior, o país tem-se aproximado da capital, pelo que se justifica cada vez menos o processo de regionalização segundo alguns autores. Segundo Valente de Oliveira (1996), a regionalização traria um maior número à gestão dos negócios públicos, trazendo maior estabilidade ao regime, evitando a concentração do poder em pequenos grupos. Opositores à regionalização defendem que o país é pequeno demais para ser estratificado pela introdução de mais um nível de governo e de administração. Defendem ter de reproduzir no escalão regional um parlamento e um executivo regional adaptado às regiões. As instituições regionais em Portugal teriam de ser impostas pela eficácia do que pela representação. Têm de ser de dimensões restritas, compostas por elementos muito competentes e apoiadas em órgãos muito eficientes de administração e de preparação das decisões (Valente de Oliveira, 1996).

Concluindo, a existência de regiões administrativas regionais não dispensa o Governo de ter uma política nacional de desenvolvimento regional traduzida num plano e materializada através de um processo que ajude, de forma determinada, a atenuar as disparidades que persistem. Uma maior capacidade regional poderá levar a uma melhor preparação dos projetos e a uma melhor utilização dos fundos. Mas o Governo não pode deixar de assumir as suas responsabilidades na disputa e na distribuição dos fundos estruturais.

## I.1. METODOLOGIA

Após a apresentação inicial do objetivo deste projeto de investigação e tendo como fim a sua execução, a metodologia de trabalho baseou-se numa pesquisa documental assente em fontes estatísticas, bibliografia específica, documentação institucional, legislação e artigos de imprensa tendo como objetivo uma pesquisa essencialmente qualitativa do tema. Foram ainda realizadas entrevistas exploratórias semi-dirigidas a personalidades diretamente relacionadas com o tema, desde políticos a especialistas, tendo por base uma lista previamente definida, mas que dependeu do interesse e disponibilidade dos mesmos. Assim, nem todos os contactos para entrevista obtiveram resposta e devido a questões de agenda algumas entrevistas foram realizadas pessoalmente, enquanto outras foram realizadas com questões enviadas via correio eletrónico e por contacto telefónico.

Numa primeira fase foi estabelecido como objetivo a concretização de um inquérito “Delphi”. Segundo o Departamento de Prospetiva e Planeamento, o Método "Delphi" é “um processo estruturado de comunicação de grupo, organizado em diversas rondas, no qual peritos, que mantêm o anonimato, opinam sobre assuntos relativamente aos quais existe conhecimento incerto e incompleto. Através de processos de resposta e da consequente análise estatística, tendo uma particular atenção nas respostas “excêntricas”, pretende-se chegar a um conjunto de antecipações (subjetivas e intuitivas) sobre o futuro, dotadas de um consenso significativo do grupo”. O método "Delphi" é reconhecido como um dos melhores instrumentos de previsão qualitativa e apresenta como características: anonimato, interação com *feedback* controlado; respostas estatísticas do grupo. Uma das vantagens é permitir que peritos, que não se conhecem, possam desenvolver um projeto comum, sem ter de revelar as suas opiniões aos outros e cheguem a um acordo geral sobre uma dada área de interesse.

O objetivo desta metodologia consiste em enviar via correio eletrónico um questionário pré-definido<sup>3</sup> a que o grupo de estudo deve responder. Após a análise da primeira ronda, parte-se para a segunda ronda, repetindo o processo. Caso se entenda procede-se à terceira ronda e repete-se todo o processo. O processo termina quando se verificar o consenso entre os participantes.

---

<sup>3</sup> Consultar questionário no Anexo 1



Contudo, esta metodologia não foi concretizada neste projeto porque no seguimento do contacto inicial para convite à participação alguns dos participantes-alvo mostraram preferência por entrevistas presenciais e abertas. Assim, foi cancelado o objetivo do Projeto “Delphi” e o questionário-tipo serviu de base para a realização de entrevistas.

Dos vários contactos<sup>4</sup> estabelecidos para solicitação de entrevistas resultaram oito respostas positivas. A lista de especialistas que concederam a entrevista é a seguinte:

- David Santos: presidente da CCDR Algarve (entrevista telefónica realizada a 31.03.2016);

- José Luís Barão: chefe do Gabinete do Ministro-Adjunto do XXI Governo Constitucional, Eduardo Cabrita (ofício n.º 826/2016 de 19.05.2016 com resposta a questões enviadas por email);

- Fernanda do Carmo: membro da CCDR Lisboa e Vale do Tejo; secretária de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades do XVIII Governo Constitucional (entrevista presencial realizada a 19.05.2016);

- Basílio Horta: membro do Comité das Regiões; presidente da Área Metropolitana de Lisboa; presidente da Câmara Municipal de Sintra (entrevista presencial realizada a 17.06.2016);

- José Silva Costa: Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Porto; Investigação e ensino nas áreas científicas da Economia e Finanças Públicas, Economia Regional e Urbana e Teoria das Escolhas Coletivas (resposta a questões enviadas por email no dia 29.06.2016);

- José António Cadima Ribeiro: Professor Catedrático da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho; sócio fundador da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR) (resposta a questões enviadas por email no dia 04.07.2016);

- Rui Baleiras: Vogal Executivo no Conselho Superior do Conselho das Finanças Públicas; Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional no XVII Governo Constitucional de Portugal (entrevista presencial realizada a 27.07.2016);

---

<sup>4</sup> No Anexo 2 verifica-se a lista de contactos de entrevista solicitada que não obtiveram resposta.

- Fernando Condesso: Professor Catedrático de Direito (Administração Pública e Políticas do Território) na Universidade de Lisboa; deputado europeu, deputado nacional e Vice-Presidente e Presidente de Grupo Parlamentar (respostas a questões enviadas por e-mail no dia 01.08.2016);

- Aurora Vieira: Vereadora da Câmara Municipal de Gondomar nos pelouros: Apoio ao Presidente; Desenvolvimento do Potencial Humano (Educação, Emprego, Formação e Saúde); Cidadania e Participação; Atendimento Municipal e Modernização Administrativa (respostas a questões enviadas por e-mail no dia 27.09.2016).

As respostas consideradas relevantes para esta investigação foram integradas ao longo dos vários capítulos de acordo com a pertinência das mesmas. Todas as entrevistas presenciais foram gravadas, de acordo com a autorização dos intervenientes, pelo que foi possível a transcrição dos depoimentos presentes.

## **CAPÍTULO II: REGIONALIZAÇÃO NA EUROPA**

A União Europeia designa por “região” as áreas situadas a uma escala inferior ao Estado-Nação. Em alguns casos, as regiões são utilizadas para efeitos meramente estatísticos, podendo ser de nível 1, 2 ou 3 (NUT’S I, II ou III). A unidade essencial para efeitos de política regional é o nível 2. Em países como a Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha, Países Baixos, Portugal e Reino Unido verifica-se a adoção de um conceito de região como sendo não só uma área para efeitos estatísticos como também uma base espacial para a criação de estruturas administrativas, sejam eletivas ou não, e para efeitos de adoção de políticas regionais. Nestes casos, as regiões nem sempre são a estrutura com maior área abaixo do Estado-Nação mas podem ser a área que está acima dos municípios.

*“Região é a pessoa colectiva pública de população e território cujos órgãos são legitimados pelo sufrágio universal, cujo âmbito territorial corresponde a um espaço de exercício do poder abaixo do Estado - Administração Central e imediatamente acima dos municípios e cujos poderes e meios financeiros não resultam essencialmente de um poder de auto-organização, antes derivam de normas e deliberações emanadas dos órgãos de soberania” (Sá, 2000:33).*

A integração económica global e a reestruturação dos estados-nações têm contribuído para um ressurgimento do regionalismo nas escalas supra-nacionais e sub-nacionais. Este processo fez surgir novos desafios e oportunidades para a governação nacional e para os sistemas locais. A própria UE é uma forma emergente de regionalismo supra-nacional, a primeira tentativa de criar uma união territorial de estados-nação industrializados já estabelecidos. E foi este desenvolvimento que acabou por estimular o crescimento de alguns regionalismos sub-nacionais, dando origem ao que hoje se tem chamado de “Europa das Regiões” (Lagendijk, 2005) ou das “Pequenas Pátrias”.

Traçando as origens históricas do regionalismo na Europa Ocidental, Michael Keating (1998) demonstra que o território tem sido, e ainda é, fundamental para a

evolução do Estado moderno. A globalização e a integração europeia são desafios atuais e constantes para os países o que levou à reconfiguração dos seus territórios e à sua emergência enquanto uma nova regionalização. Este processo é definido por dois fatores interligados: em primeiro lugar, as regiões já não estão restringidas dentro das fronteiras do seu estado-nação, mas tornaram-se atores na política europeia e internacional; em segundo lugar, as regiões tornam-se, cada vez mais, concorrentes umas das outras resultando na sua transformação em sistemas de desenvolvimento económico.

A emergência deste novo modelo de regionalismo resulta da quebra do modelo pós-guerra de gestão territorial e do advento da era “keynesiana” do estado-social. A globalização e a integração europeia atenuaram o método tradicional, onde as regiões negociavam apoio político e a obtenção dos subsídios estatais para proteção contra a pressão do mercado. O aumento da mobilidade do capital e das corporações transnacionais danificam a capacidade dos Estados em controlar economias no seu próprio espaço, resultado das regras do comércio internacional e da União Económica e Monetária Europeia que colocam restrições severas ao uso de instrumentos tradicionais de gestão territorial e planeamento. Por outro lado, a UE vê as regiões como atores políticos possíveis, capazes e independentes, fora do respetivo Estado (Keating, 1998).

Segundo Regina Salvador (1997) a intensificação do movimento federalista europeu teve o seu apogeu através do Tratado de Maastricht com a consagração da “Europa das Regiões” e a criação de uma nova instituição europeia, o Comité das Regiões (CR), de “carácter consultivo e competências vagas”.

Dentro do contexto da UE, todos os Estados-membros, inclusivamente os mais pequenos acabaram por desenvolver, ou estão a desenvolver, divisões regionais para facilitar a aplicação da política regional da UE. A divisão mais importante é a efetuada em territórios supra-locais, as chamadas NUTS II<sup>5</sup>. Este nível é utilizado para a atribuição do financiamento de desenvolvimento, o Objetivo 1, em toda a UE. Isso faz com que a regionalização na Europa tenha assumido nas últimas décadas uma importância crescente.

---

<sup>5</sup> A divisão regional é a segunda camada num multi-nível, com uma divisão espacial definida do nacional ao local, a chamada Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), desenvolvida pelo Eurostat.

A política regional comunitária atua nas regiões com recursos escassos, dado o volume de problemas da UE. A Política de Coesão começou por significar cerca de 1% do orçamento da UE. Hoje é a segunda maior da UE a seguir à Política Agrícola Comum (PAC).

A mistura de fatores externos (liberalização do comércio têxtil, Mercado Único, alargamento da UE aos países de leste, mudança da política monetária) e de fatores internos levaram a uma necessidade de reestruturação das regiões (Salvador *et al.*, 2013).

Tendo em conta que nem sempre existe uma adequação entre os sistemas de contabilidade nacional e regional, os critérios não são homogêneos, no entanto, a quantidade de recursos que deveria destinar-se à eliminação das disparidades é muito substancial (Monjo, 1997).

As regiões são compreendidas como sendo mais capazes de representar os interesses e a identidade de grupo, e podem, assim, adquirir níveis mais elevados de legitimidade democrática e capacidade institucional. Os defensores referem que uma administração regional democraticamente legitimada pode fortalecer os papéis e funções das regiões da Europa. Por seu lado, os opositores apontam para o facto de que, mesmo com uma representação direta, a legitimação democrática de uma administração regional permanece, ainda assim, fraca. Desta forma, a região tanto é retratada como um ator estratégico num campo de batalha cada vez mais competitivo como os processos de desenvolvimento regional são vistos como uma forma de formulação de políticas públicas que deve ser democraticamente legitimada e controlada (Lagendijk, 2003).

As regiões ressurgiram, assim, ao longo dos últimos anos como novos espaços políticos. Por um lado, servem como arenas políticas em que as questões são emolduradas, as políticas debatidas, as decisões são tomadas e os recursos alocados. Por outro lado, o aumento da concorrência, baseada no local, pelo investimento, mercados e outras oportunidades tende a levar à mudança da concorrência intra-regional para um formato de competição inter-regional com as regiões a tornarem-se jogadoras no mercado global (Keating, 1998).

Foram estas ideias que impulsionaram a dinâmica de desenvolvimento regional em toda a Europa. Este crescimento pode ser datado de 1980, com a reorganização dos fundos estruturais e o lançamento de outras iniciativas europeias orientadas para a

região. A par de atividades e programas iniciados pela Comissão Europeia foram criados vários agentes de desenvolvimento regional que acabaram por ser disseminados por toda a Europa. No entanto, quando se fala de aplicação prática, a Comissão Europeia não defende um modelo claro de regionalização ou de formação de regiões. Não está, por exemplo, definido que tipo de mandato democrático deve ser dado às regiões, se órgãos regionais eleitos ou se agências de desenvolvimento regional (Lagendijk, 2003).

Em 1988, quando o então Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, propôs duplicar os fundos para apoios estruturais (vulgarmente conhecido como Pacote Delors), a Comunidade Europeia estabeleceu uma política regional abrangente de acordo com três "objetivos" regionais<sup>6</sup>. Estes incluíam regiões onde o PIB fosse de 75%, ou menos, da média comunitária, regiões de reestruturação industrial e zonas rurais. Os fatores que justificam as mudanças nas fronteiras das regiões durante as décadas de 70 e 80 foram parcialmente coincidentes com os objetivos da política geral de integração europeia: diminuir a concorrência ruinosa entre os Estados; diminuir as desigualdades económicas entre as regiões; fomentar a interdependência económica; e incentivar o intercâmbio cultural entre os povos da Europa (Johnson, 2009). O que começou como uma ferramenta de medição transformou-se num instrumento vital para a transferência de grandes somas de dinheiro no contexto europeu, e depois para a base cada vez mais ambiciosa da agenda regional. A regionalização tornou-se uma questão central para a política da UE com o FEDER a tornar-se uma espécie de banco supranacional para as regiões da Europa. Ao FEDER veio juntar-se o Fundo de Coesão, aquando da criação do Euro, como forma de compensar os quatro países mais problemáticos (Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda).

**Tabela 1: Despesas totais do FEDER e Fundo de Coesão no período 1989-2013 (milhares de euros em preços constantes de 2000)**

---

<sup>6</sup> Numa primeira fase o Pacote Delors I (1988-1992) duplicou os fundos para apoios estruturais. O Pacote Delors II (1993-1999) levou a uma nova duplicação dos fundos. Entre o primeiro Pacote Delors (1987-1992) e o segundo, o orçamento comunitário anual aumentou 5%.

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013*	Total
ERDF	1,283,071 (100%)	3,136,306 (78%)	3,461,461 (88%)	3,328,284 (85%)	11,209,122 (85%)
CF	0 (0%)	906,135 (22%)	451,465 (12%)	585,977 (15%)	1,943,577 (15%)
Total	1,283,071	4,042,441	3,912,926	3,914,261	13,152,699

\* approved expenditure in December 2012

Fonte: Salvador *et al.* (2013) citando IDFR – Regional Development Financial Institute

As políticas nacionais de desconcentração e descentralização, bem como algumas pressões de regionalismo criaram novos tipos de estado-regiões semi-independentes, áreas como a Escócia, Catalunha ou o País Basco.

Tendo em conta a difusa noção de “região” e os vários percursos existentes na Europa para a sua implementação torna-se importante que esta se envolva na formação das regiões e no seu desenvolvimento. Essencial é conhecer e acompanhar esses vários percursos (ver Tabela 2).

**Tabela 2 - Processos recentes de regionalização em Estados-Membros da OCDE**

Country	Name	Year	Elected membership	Fiscal power	Notes
Czech Republic	Regions ( <i>kraje</i> )	Established in 2001	Yes	Yes, but limited	
Czech Republic	Cohesion regions	Established in 2007	No		Membership is elected by <i>Kraje</i> assemblies
Chile	Regions	Established in 1993	Yes (after 2010)		The intendant (head of the regional council) is appointed by the President
Denmark	Regions	Established in 2007	Yes	No	Grants come from the state and municipalities
Finland	Regions		No	No	Membership of the Regional Council is comprised of member municipalities. It is also financed by member municipalities
France	Regions	Strengthened in 2003-04	Yes	Yes	
Italy	Regions	Strengthened since the late 1990s	Yes	Yes	
Norway	Counties	Strengthened in 2004, 2010	Yes	Yes, but limited	
Poland	Regions	Established in 1999	Yes	Yes, but limited	
Slovak Republic	Regions	Established in 2002	Yes		
Spain	Regions	Strengthened in the 1980s-2000s	Yes	Yes	
Sweden	Regions/counties	Strengthened since 1997	Yes (partly)	Yes (partly)	Structure differs across regions
United Kingdom	–	Established in 1999	Yes	Yes	Except for England

Fonte: OCDE (2010)

No contexto europeu, os processos de regionalização começaram quase do zero, mas tendo por base divisões espaciais que já existiam. Na verdade, muitos destes processos de regionalização assentaram na agregação e na remodelação ao juntar territórios já existentes em novas unidades regionais. Para tal, as autoridades aplicaram vários critérios e condições, dependendo do contexto político e administrativo existente. Em alguns países, a regionalização começou como uma resposta às reivindicações das chamadas regiões históricas, ou seja, regiões com uma forte identidade. Noutros casos, divisões regionais centenárias foram apenas continuadas. Isto inclui a Bélgica, Espanha, Países Baixos, e, em menor grau, a Itália (Lagendijk, 2003).

Segundo Valente de Oliveira (1996) a Itália, unificada em meados do século XIX, é um Estado composto por numerosos reinos, principados e ducados com uma larga tradição de autonomia. Não tem regiões diversas mas há parcelas onde se fala alemão e a língua italiana tem numerosas variantes locais. Existem, há meio século, regiões com estatuto especial (ilhas da Sicília e da Sardenha, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia) e as próprias regiões de estatuto ordinário conservam atributos muito expressivos.

Já a Espanha possui desde idiomas diversos a graus de desenvolvimento muito diferenciados, em que subsistem tradições distintas muito antigas. A regionalização pode aqui chegar a ser entendida como um instrumento de manutenção da unidade do Estado e de atenuação de tensões. A Alemanha, a Áustria e a Suíça são Estados federais. O Reino Unido é constituído por quatro parcelas que são explicitadas com frequência: a Inglaterra, a Escócia, o País de Gales e a Irlanda do Norte. Na Bélgica falam-se três línguas (flamengo, francês e o alemão) tendo-se cavado distinções profundas ao longo do tempo. Além da progressiva autonomia das suas três regiões (a Flandres, a Valónia e a Região de Bruxelas) possui uma complicada mecânica administrativa e uma complexa distribuição de poderes. Em todos estes casos a regionalização constituiu-se quase como uma inevitabilidade. Apesar de Estados que acolhem no seu seio realidades muito distintas, as suas constituições mencionam, com frequência, o propósito de manter a unidade desse mesmo Estado (Valente de Oliveira, 1996).

Noutros países a regionalização partiu, principalmente, de um processo administrativo que pretendia atingir objetivos políticos essencialmente virados para processos estatísticos e de descentralização. Por exemplo, a Inglaterra que há 70 anos foi dividida em oito regiões estatísticas ou as cinte e duas regiões estatísticas da França,



dos quais os limites regionais foram propositadamente concebidos de forma artificial de modo a não refletir identidades tradicionais. De referir, ainda, o caso dos “Länder” alemães que consistem numa combinação de limites históricos regionais (como a Baviera) e criações artificiais, cuidadosamente concebidos para evitar concentrações de poder na reconfiguração pós-Segunda Guerra Mundial (Lagendijk, 2003).

O processo europeu de regionalização, em combinação com a propagação dos novos discursos da região, tem impacto sobre os processos nacionais de regionalização de duas formas. Para começar, os países têm procurado reformar divisões regionais, de modo a otimizar as receitas da UE. O exemplo mais marcante é o da Irlanda, originalmente contabilizada como uma região que sempre foi elegível para o mais alto nível de apoio (Objetivo 1). Quando o seu rápido crescimento económico impulsionou o PIB *per capita* acima do nível de elegibilidade, e o país estava prestes a perder o seu apoio regional, a Irlanda dividiu-se numa área “rica” e noutra “pobre”. Após vários anos de discussão, foi encontrado um equilíbrio entre a otimização do apoio europeu e a demarcação de áreas consideradas NUTS II e que seriam aceitáveis para a Comissão Europeia. A segunda forma em que a Europa tem influenciado processos nacionais é através do estímulo de uma interpretação estratégica de desenvolvimento regional. O exemplo principal aqui é a Inglaterra, com o objetivo de transformar as suas regiões estatísticas em regiões políticas. As regiões estatísticas inglesas já serviram como domínios para a integração territorial de várias áreas políticas e a implementação da política regional europeia (através dos chamados “Gabinetes Governamentais”). Na década de 90, o objetivo era criar uma camada de governança regional, através da criação de Câmaras e Assembleias. No entanto, até agora tem havido muito pouca alteração aos limites administrativos originais (Lagendijk, 2003).

Nos últimos anos, em muitos países do leste-europeu, a transformação pós-comunista produziu um forte incentivo no sentido da descentralização, incluindo a descentralização para as regiões e localidades aspirantes a auto-governança. No entanto, para os padrões europeus, as divisões espaciais daí resultantes eram demasiado fragmentadas. Essas unidades espaciais foram consideradas não viáveis para o desenvolvimento socioeconómico e como centros para a execução de programas europeus. Estas condições forçaram muitos países a reorganizar estas divisões e a criarem, em conjunto, regiões correspondentes às exigências das NUTS II. Surge como exemplo a formação de novas regiões checas, segundo os níveis da NUTS II, que

devido às condições da Comissão Europeia assumiu a constituição de catorze regiões agregadas que não refletem as identidades regionais existentes. Por toda a Europa encontramos casos semelhantes. Desde o início da década de 1990, as regiões administrativas do Norte e Oriente da Inglaterra têm sido capazes de constituir um nível razoável de coerência através do estabelecimento de redes e programas de promoção regionais. Como a República Checa, a Polónia passou também por um processo de transição para regiões maiores. Este processo de fusão e consolidação tem sido acompanhado por uma descentralização substancial a partir do centro. Por outro lado, encontramos países como a Holanda que tem feito tentativas no sentido de transitar de uma histórica divisão provincial, considerada obsoleta e disfuncional, para uma perspetiva regional de maior escala (Lagendijk, 2003).

Na Dinamarca, numa reforma de 2007, foi colocada aos municípios a escolha entre cooperarem entre si ou fundirem-se de modo a que as competências locais sejam exercidas para um determinado limiar mínimo de beneficiários. O número de municípios passou de 271 para 98 e os dezasseis condados foram substituídos por cinco regiões. Já na Finlândia, a lei-quadro para a reestruturação dos governos locais de 2006 estimulou a cooperação numa base voluntária. De acordo com a lei, para que um município pudesse vir a oferecer cuidados básicos de saúde ou formação profissional, deveria ter, pelo menos, 20 000 residentes (50 000 no caso da formação profissional). Os municípios de dimensão inferior poderiam, no entanto, vir a prestar estes serviços se atingissem aqueles patamares através de uma de três possibilidades: i) fusão voluntária com um ou mais municípios vizinhos; ii) criação de uma estrutura partilhada com municípios vizinhos para oferecer aqueles serviços respeitando os limiares mínimos indicados; iii) aquisição dos serviços em causa a municípios vizinhos de dimensão superior à mínima. Quanto à Noruega, o país alargou em 2006 o leque de atribuições delegáveis pelos municípios em estruturas intermunicipais ou mesmo noutro município. Nos dois últimos casos nórdicos o governo central ofereceu incentivos financeiros para induzir nos municípios a opção pela fusão, nunca tendo sido imposta mas proposta a par de outras modalidades institucionais, o que permitiu ganhar apoio popular tendo em conta que a decisão final foi dos municípios (Baleiras, 2014).

Por toda a Europa se encontram abundantes processos administrativos, muitos dos casos definidos num sentido “de cima para baixo”, geralmente procurando a competitividade económica e a gestão territorial mais coerente. A escala regional é

amplamente vista como a mais importante arena territorial para a competitividade económica, enquanto a escala europeia é cada vez mais vista como a "zona natural" para a competição económica (Johnson, 2009 citando Brenner, 2000: 321).

### **Comité das Regiões**

Nesta conjuntura de desenvolvimento do papel das regiões no contexto da UE foi criado, em 1994, o “Comité das Regiões”, órgão consultivo da UE, que representa autoridades locais e regionais europeias. Esta instituição é constituída por 350 membros de todos os Estados-membros e tem sede em Bruxelas. O Comité das Regiões é composto por representantes eleitos de autoridades regionais e locais dos 28 países da UE e através do seu funcionamento pretende-se que as regiões e as cidades tenham voz ativa no processo legislativo da UE, garantindo esta instância que os interesses e as necessidades das autoridades regionais e locais são devidamente considerados. A Comissão Europeia, o Conselho e o Parlamento Europeu devem consultar o CR quando elaboram textos legislativos sobre matérias como o emprego, a política social, a coesão económica e social, os transportes, a energia e as mudanças climáticas. Depois de receber a proposta legislativa, o CR elabora e aprova um parecer que envia às outras instituições da UE. O CR emite também pareceres por sua própria iniciativa. O funcionamento do CR baseia-se na designação de um relator, escolhido entre os membros, que fica encarregado de consultar as partes interessadas e de redigir o parecer. O texto é discutido e aprovado pela comissão responsável pela área política em causa e é, então, apresentado a todos os membros em sessão plenária onde é submetido a votação. Uma vez aprovado, o parecer é divulgado e enviado às outras instituições da UE.

O CR é também responsável por realizar inquéritos e consultas em linha, bem como eventos abertos à participação de autoridades regionais e locais, associações, ONG e instituições universitárias. Através da criação de várias redes permite que as regiões e cidades da Europa possam trabalhar em conjunto e contribuir para os debates à escala europeia sobre questões relacionadas com o crescimento e o emprego, as mudanças climáticas, a cooperação transfronteiras, o desenvolvimento ou a subsidiariedade.

Basílio Horta, presidente da Câmara Municipal de Sintra, presidente do Conselho da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e membro do Comité das Regiões, defendeu, em entrevista concedida no âmbito desta investigação, que o papel do CR é o de ajudar o Parlamento Europeu a legislar e a alertar a opinião pública para o papel das regiões. Através de reuniões em plenário ou em várias comissões, são várias as áreas e os temas debatidos e objeto de trabalho. Basílio Horta referiu, por exemplo, o “Pacto dos Autarcas” que surgiu no contexto do Comité e em que os participantes se comprometem com um documento sobre um conjunto de medidas de preservação do ambiente.

Basílio Horta destacou, ainda, a importância crescente que as regiões têm assumido dentro da UE, mas também já fora deste contexto, ressaltando que para uma boa governação é importante conhecer o que se governa e que não são nem as autarquias nem as regiões que separam as pessoas mas uma forma de união das mesmas.

## **CAPÍTULO III: REGIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL**

### **III. 1. Contextualização histórica**

Foi com a Constituição de 1976 que se regressou à tradição descentralizadora do passado através da divisão do país em freguesias, municípios e regiões dotados de órgãos eleitos e a proclamação, em sede de princípios gerais da Constituição, dos princípios da autonomia local e da descentralização. No entanto, este espírito descentralizador da Constituição não se concretizou na totalidade, faltando o nível democrático entre o Estado e os municípios.

Num trabalho apresentado sobre a governação nas autarquias locais, Bilhim (2014) refere que a conceção de município apresenta-se como anterior à fundação de Portugal, ou seja, anterior à formação do próprio Estado, tendo a sua origem na dominação na perspectiva de Alexandre Herculano. Os municípios portugueses, contudo, remontam à Idade Média e são produto das circunstâncias próprias da Reconquista, como forma de auto-organização de comunidades de base territorial, em consequência de, nesse período, a guerra ocupar grande importância. Na prática, a instituição municipal foi a única que persistiu até aos nossos dias, apresentando-se sempre como sinal de autonomia face ao poder central instituído.

Em termos de divisão administrativa, a Constituição de 1933 introduziu novamente<sup>7</sup> as províncias que passaram a ser onze (Minho, Trás-os-Montes, Alto Douro, Douro Litoral, Beira Litoral, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve), mais tarde anuladas pela reforma de 1959. No período do Estado Novo, promoveram-se mudanças significativas. A reforma do Código Administrativo (1936-1940), elaborada por Marcelo Caetano, foi uma das grandes reformas que tiveram lugar neste período, insistindo na centralização e esvaziando de poder as estruturas municipais. Foi o Código Administrativo de 1936-1940 que dividiu o território nacional em quatro níveis de âmbitos administrativos: a freguesia, o concelho, o distrito e a província. No entanto, tanto a província como a freguesia não possuíam qualquer órgão da administração e só no concelho é que havia um órgão da

---

<sup>7</sup> A partir do século XVI, as comarcas começam a ser chamadas "Províncias".

administração periférica do Estado, o presidente de Câmara, que era simultaneamente órgão autárquico e magistrado administrativo.

Ainda antes do 25 de Abril, com o IV Plano de Fomento, foram dados passos para identificar dinâmicas e espaços regionais de natureza estrutural. Nos anos 80 e inícios dos anos 90 registou-se em Portugal uma vaga muito importante de estudos territoriais que mapearam a economia do país, as estruturas familiares, os sistemas produtivos locais e as áreas de influência das componentes dos sistemas urbanos (Reis, 1998).

Quanto ao enquadramento financeiro dos municípios, o diploma que regulava esta matéria até 1974 era o Código Administrativo de 1940, com um sistema fortemente centralizador. A autonomia financeira dos municípios encontrava-se no seu artigo 668.º mas era uma autonomia muito relativa devido ao estipulado no artigo 55.º do mesmo diploma, em que muitas das deliberações camarárias careciam de aprovação do Governo e do conselho municipal.

Com a profunda transformação política e social ocorrida em Portugal a seguir à revolução de 25 de Abril de 1974 alterou-se a conceção do Estado e determinou-se uma reestruturação alargada da administração, com implicações na organização e no funcionamento dos serviços públicos. A partir de 1974 o país sofreu grandes e determinantes transformações enquanto enfrentava um período de transição para a democracia política e económica.

Em 1974, o município encontrava-se malvisto aos olhos dos políticos e a implantação do regime democrático impôs novas diretrizes que fomentavam a descentralização e a autonomia municipal. Assim, os órgãos autárquicos passaram a ser eleitos sem necessidade de homologação por parte do poder central e foram realizadas as primeiras eleições autárquicas a 12 de Dezembro de 1976.

Com o 25 de Abril de 1974 são dissolvidos os corpos administrativos do Estado Novo e nomeadas as comissões administrativas que, até finais de 1976, asseguraram a gestão dos interesses locais. Em termos de enquadramento jurídico, quer ao nível das competências, quer ao nível da gestão financeira, as comissões administrativas passaram a reger-se, até à entrada em vigor da lei n.º 77/79, pelas disposições do Código Administrativo de 1940. A primeira tentativa de terminar com a distribuição arbitrária

de verbas do poder central às autarquias teve lugar pelo Decreto-Lei n.º 768/75, de 31 de Dezembro e com o Decreto-Lei n.º 416/76, de 27 de Maio.

### **Constituição de 1976**

Quanto à organização territorial administrativa, a Constituição de 1976 consagrou a autonomia do poder local e, nessa base, criou as autarquias locais que se mantêm até à atualidade. Afirmaram-se os municípios e as freguesias que alcançaram de imediato um estatuto de autonomia e uma nova legitimidade de ação através da eleição dos seus órgãos. Com estatuto semelhante, mas com uma previsão de criação que acabou adiada no tempo, foram estabelecidas as regiões administrativas e admitidas outras formas específicas de autarquias nas áreas metropolitanas e nos territórios insulares.

A ideia de regionalização administrativa do país que a Constituição da República definiu em 1976 possui uma base não apenas económica mas também assente em princípios culturais, de cidadania e de identidade.

A realidade é que uma ciência regional criativa desenvolveu-se intensamente depois do 25 de Abril nas faculdades de economia, nos cursos de sociologia, nos departamentos de geografia e nos de ordenamento do território. A. Simões Lopes consolidou como disciplina o “desenvolvimento regional” ao trazer as questões espaciais para o centro das questões económicas. A falta de mobilização do conhecimento regional em Portugal, no entanto, foi um dos aspetos mais frágeis do processo que culminou na aprovação da lei de criação das regiões (Reis, 1998).

Eduardo Cabrita expôs no Seminário sobre Regionalização, em 1991, que a criação das regiões administrativas constituía um objetivo constitucionalmente estabelecido desde 1976 que, tem sido objeto de um significativo consenso institucional e pluripartidário, mas também de uma inconstitucionalidade por omissão reiterada (na revisão constitucional de 1982, na de 1989 e novamente em 1991 aquando da aprovação da Lei-Quadro das Regiões Administrativas, Lei 56/91, que define o quadro das atribuições, de competências, de modelo genérico de funcionamento dos órgãos e do regime de financiamento das futuras autarquias locais).

Assim, com a Constituição de 1976 estabelece-se que o país se divide em regiões autónomas (Açores e Madeira) e em dezoito distritos no continente. Estes, por

sua vez, dividem-se em municípios e os últimos em freguesias. As regiões administrativas acabaram por nunca serem instituídas apesar do seu estabelecimento em Constituição. Assim, atualmente, coexistem várias divisões administrativas cujas áreas muitas vezes se sobrepõem às de outras divisões, provocando duplicação de serviços. São os casos dos distritos, das Comunidades de Coordenação e Desenvolvimento Regional, das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais. Quanto às divisões de 2.º e 3.º nível, elas são compostas, respetivamente, por 308 municípios e pelas 3 092 freguesias em que esses se dividem.

Segundo Bilhim (2014), com a Constituição Portuguesa de 1976 consagra-se ainda a organização democrática das autarquias locais, definindo os princípios do seu estatuto jurídico e da sua autonomia financeira e administrativa reconhecida no artigo 237.º da Lei Fundamental. O conceito de planeamento territorial no domínio do ordenamento do território foi, nesta fase, entendido num sentido meramente físico, uma vez que, no domínio da economia, a Constituição consagrou um quadro de planeamento específico para o desenvolvimento económico e social, destinado a dar continuidade aos trabalhos de coordenação setorial e de promoção do equilíbrio regional que vinham sendo realizados no âmbito das Comissões Regionais de Planeamento, criadas com o III Plano de Fomento.

No entanto, apesar de a Constituição de 1976 reconhecer a autonomia financeira das autarquias, estas continuaram a funcionar como um instrumento de subordinação do poder local ao Governo. Na prática, a lei ordinária que estabeleceu o regime das Finanças Locais apenas teve a sua promulgação em 1979 (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro). Passa, assim, a existir autonomia, com as autarquias a conhecerem previamente qual a receita global de que vão dispor para cobertura dos seus planos de atividade. Dentro dos limites legais, passam a ajustar as suas receitas aos objetivos que considerem mais adequados.

A primeira alteração da Lei das Finanças Locais veio a realizar-se em 1984, pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 24 de Março. Com esta legislação chega-se à abolição do mínimo de 18% de participação das autarquias nas despesas públicas (estipulado na lei anterior), e as transferências passam a ser fixadas ano a ano pela Lei do Orçamento de Estado, ficando as autarquias em cada ano sujeitas à decisão do Governo. Em 1986, a Assembleia da República aprovou uma nova lei (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro) que



fortalece o papel da Associação Nacional de Municípios como representante dos interesses do poder local (Bilhim, 2014).

### **Adesão à União Europeia**

A partir da adesão de Portugal à CEE, na segunda metade dos anos 80, gera-se uma reorientação do Estado no sentido do alinhamento com as políticas europeias, com implicações na lógica administrativa do país. Esta reorientação ficou marcada pelas inerências funcionais trazidas pela gestão de políticas comuns e pela aproximação aos modelos de gestão, que eram já dominantes na Europa. Regista-se um afastamento do Estado, traduzido em privatizações, contratações externas e descentralizações, a introdução de técnicas de gestão empresarial e de avaliação do desempenho nos serviços públicos, bem como melhorias na qualidade da relação com o cidadão, através de medidas de modernização tecnológica e de gestão da qualidade. Por outro lado, a adesão trouxe obrigações de regulação e controlo em vários domínios, desde a atividade económica, ao ordenamento do território e ao ambiente, tendo como consequências o reforço e aumento de serviços administrativos. No que se refere especificamente à administração territorial, concretizou-se com a adesão uma reforma geral do aparelho do Estado que levou à criação do Ministério do Plano e da Administração do Território e reanimou o interesse pelas políticas de desenvolvimento regional. O MPAT assumiu-se como um ministério central no planeamento e na coordenação de políticas, responsável pela coordenação do desenvolvimento e planeamento regional numa perspetiva global, pela administração local, pelo ordenamento do território e pelos recursos naturais e ambiente (Carmo, 2013).

O grau de dependência das receitas da Administração central parece estar relacionado com o nível de desenvolvimento económico dos concelhos. A autonomia financeira dos municípios resulta fundamentalmente de receitas fiscais próprias que possibilitam uma menor dependência das verbas da Administração central. A descentralização de competências (o que fazer) parece ser mais polémica do que a financeira (como pagar). Entre os especialistas defende-se que os municípios possuem competências a mais e quem afirme que as têm a menos e não faltam exemplos para as duas situações (Bilhim, 2014).

## **Região Administrativa**

A região administrativa é, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto, uma pessoa coletiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, como fator de coesão social. Os órgãos representativos da região são a assembleia regional e a junta regional. A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções em relação ao Estado e aos municípios e na organização unitária do Estado. A atuação da administração regional deve respeitar os seguintes princípios: subsidiariedade; legalidade; independência; descentralização administrativa; poder regulamentar; administração aberta; representação do governo; e tutela administrativa. No âmbito da sua área territorial, as regiões administrativas detêm as seguintes atribuições: desenvolvimento económico; ordenamento do território; ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos; equipamento social e vias de comunicação; educação e formação profissional; cultura e património cultural; juventude, desporto e tempos livres; turismo; abastecimento público; apoio às atividades produtivas; e apoio à ação dos municípios.

## **Comunidades Intermunicipais**

A Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, estabelece o regime de criação, quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais (CIM) de direito público e o funcionamento dos seus órgãos. As comunidades intermunicipais podem ser de dois tipos: comunidades intermunicipais de fins gerais ou associações de municípios de fins específicos. As comunidades intermunicipais são pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios ligados entre si por um nexo territorial. A associação de municípios é uma pessoa coletiva de direito público criada para a realização de interesses específicos. São órgãos da comunidade: assembleia intermunicipal; conselho diretivo; e comissão consultiva intermunicipal. A assembleia é o órgão deliberativo. O conselho diretivo é o órgão executivo. A comissão consultiva é o órgão consultivo. A elaboração dos estatutos da associação é da competência das câmaras municipais dos municípios associados.

## **Associações de Freguesias**

A Lei n.º 175/99, de 21 de Setembro, estabelece o regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público. A associação de freguesias tem por fim a realização de quaisquer interesses no âmbito das atribuições e competências próprias das freguesias associadas, salvo as que, pela sua natureza ou por disposição da lei, devam ser realizadas diretamente pelas freguesias. São órgãos da associação: a assembleia interfreguesias; o conselho de administração. A associação está sujeita à tutela administrativa nos mesmos termos que as autarquias locais.

## **Áreas Metropolitanas**

A Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos.

De acordo com o âmbito territorial e demográfico, as áreas metropolitanas podem ser de dois tipos: grandes áreas metropolitanas (GAM) e comunidades urbanas (ComUrb). As áreas metropolitanas são pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram. As GAM compreendem, obrigatoriamente, um mínimo de nove municípios com pelo menos, 350 000 habitantes. As ComUrb compreendem um mínimo de três municípios com, pelo menos, 150 000 habitantes. A instituição das áreas metropolitanas depende do voto favorável das assembleias municipais. Após a integração numa área metropolitana, os municípios ficam obrigados a permanecer nela por um período de cinco anos. As áreas metropolitanas são criadas para a satisfação dos objetivos de articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal e da coordenação de atuações entre municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas: infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público; saúde; educação; ambiente, conservação da natureza e recursos naturais; segurança e proteção civil; acessibilidade e transportes; equipamentos de utilização coletiva; apoio ao turismo e à cultura; apoios ao desporto, à juventude e às atividades de lazer; planeamento e gestão estratégica, económica e social; gestão territorial na área dos municípios integrantes. São órgãos do GAM: a assembleia metropolitana; a junta metropolitana; o conselho metropolitano. As ComUrb possuem os seguintes órgãos: a Assembleia da comunidade urbana; a Junta da comunidade urbana; o Conselho da

comunidade urbana. A assembleia é o órgão deliberativo da GAM e da ComUrb. A Junta Metropolitana é o órgão executivo da área metropolitana, a qual é constituída pelos presidentes das câmaras municipais de cada município integrante, os quais elegem, de entre si, um presidente e dois vice-presidentes. O conselho é o órgão consultivo da área metropolitana, o qual é composto pelos membros das juntas, pelo presidente da comissão de coordenação e desenvolvimento regional e pelos representantes dos serviços e organismos públicos cuja atividade interessa à prossecução das atribuições da área metropolitana. O conselho é presidido pelo presidente da Junta.

### **III. 2. Percurso da regionalização em Portugal**

Um estudo realizado para a Presidência da República, em 1982, pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, defendia que o impulso contemporâneo em direção à regionalização nascia contra a tendência centralizadora e burocratizante dos Estados e era, assim, em 1982, um tema ainda pouco aprofundado. O referido estudo considerava, no entanto, que não era um problema novo e que era uma tendência inevitável e que se apresentava sob formas distintas, típicas, mas frequentemente sobrepostas. Apesar de cíclica e fortemente discutida aparentava, à altura, “um panorama não muito nítido, nem muito brilhante da questão regional e do problema do Poder Local” (Caetano et al., 1982).

Anos se passaram e os desenvolvimentos não foram assinaláveis. Valente de Oliveira, quinze anos volvidos, em 1997, defendia que se tornava indispensável encontrar mais atores para a difícil tarefa de harmonizar e reduzir os desequilíbrios. Defendia que o problema parece, no entanto, não se encontrar na falta de capacidades, já que a descentralização não enfrentava, aparentemente, substanciais carências de conhecimentos e de técnicas para a sua implementação. As justificações para estes constantes avanços e recuos só poderiam passar por duas questões: um anseio coletivo que vinha sendo contrariado pelas estruturas do poder ou um esforço racional e voluntário das estruturas de poder permanentemente confrontado com uma inércia ou uma resistência do comportamento coletivo (Caetano et al., 1982).

Os dois pontos de vistas encontram ao longo da história episódios que os fundamentam mas, acima de tudo, a experiência mostra que a atuação a partir do Governo central é indispensável mas não tem sido suficiente já que não é facilmente articulável com calendários eleitorais nem com pressas. Referia, ainda, a falta de instituições, guarnecidas com atores competentes, que ajude as instâncias centrais e locais a resolver a grave e persistente questão dos desequilíbrios de desenvolvimento (Valente de Oliveira, 1997).

A verdade é que “tem sido sinuoso e titubeante o caminho para a regionalização em Portugal” e o panorama continua a não se afigurar positivo para a sua aplicação (Caetano et al., 1982). E, mais uma vez, e mais de 30 anos depois, a sua aplicação continua a apresentar-se como um objetivo cada vez mais distante.

Neste contexto, é fundamental compreender que Portugal não é um Estado que se quer federar nem é um Estado regional. É, na verdade, o Estado com fronteiras estáveis mais antigo da Europa mas com disparidades de desenvolvimento. O que se pretendia era a criação de regiões administrativas ajustadas aos problemas existentes e tendo como objetivo a promoção e desenvolvimento das diversas áreas do território continental bem como estimular um maior envolvimento dos cidadãos na formulação e na aplicação daquelas soluções traduzido num desenvolvimento mais rápido e mais consistente (Valente de Oliveira, 1996). Na prática, desde 1986, foram dados pequenos passos neste sentido através da definição de unidades espaciais consistentes para a recolha de dados estatísticos, as chamadas NUTS II e III (ver Mapa 1), e programas de desenvolvimento regional, que favorecem a mudança de hábitos e de mentalidades que impõe a regionalização. Destes mecanismos institucionais pretende-se que sejam capazes de reduzir as disparidades de desenvolvimento, particularmente entre o litoral e o interior, quer para o interior despovoado, quer para o litoral com uma pressão de ocupação exagerada.

## Mapa 1 – Divisões NUTS I, II e III



Fonte: PORDATA (2016)

É comum que as autarquias locais de uma região se associem à procura de uma escala mais rentável e eficaz, como por exemplo a promoção da sua imagem no exterior para fins turísticos ou a atração de investimento estrangeiro. É também normal que se juntem de forma voluntária para levar a cabo empreendimentos de natureza mais material e que se agrupem em espaços estruturados em torno da obra que pretendem ver realizada ou do serviço a ser prestado como por exemplo um aterro, uma barragem ou um sistema de transportes públicos. Estes são espaços “supra-locais”, mas não são regionais. Nestes casos, falamos de associações de municípios, comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas, mas não de regiões administrativas.

Para compreender todas as dificuldades que têm relevo na implementação do processo de regionalização em Portugal, mas também as necessidades que levam ao anseio da sua concretização é imprescindível ter conhecimento da caracterização geográfica, social e económica do país.

### Caracterização do país

Em Portugal Continental existem municípios de área muito diversa, com populações de dimensão muito variada e com densidades muito diferentes. Os concelhos mais extensos situam-se no Alentejo e ao longo do cordão fronteiro leste, de Trás-os-Montes e da Beira. No cordão litoral é expressiva a fragmentação do Oeste e

da Beira e Entre-Douro-e-Minho, com uma interrupção de Pombal-Leiria-Ourém onde o pinhal e a relativa pobreza dos solos denuncia a divisão entre as situações a norte e a sul. A distribuição da população está concentrada num cordão que vai de Barcelos-Braga até Setúbal com uma densidade particular nas duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Numa faixa com menos de 50 quilómetros de largura e com menos de 350 quilómetros de comprimentos (78 municípios) concentra-se 65% da população do continente. Valente de Oliveira, em 1996, referenciava que, nos distritos litorais, desde Viana do Castelo até Setúbal, em 35% da área do continente, estavam fixados mais de 80% dos habitantes, produzindo-se mais de 90% do PIB, mais de 95% do Produto Industrial e mais de 65% do Produto Agrícola.

Segundo Porto (1998), no contexto da UE, Portugal constitui um caso extremo de desequilíbrios internos, acentuados nos últimos anos. Desde a integração houve uma aproximação sensível do conjunto do país em relação à média da UE, de 58,7% do PIB *per capita* em 1985 para perto de 70% em 1996, mas em grande parte deste período não se verificou a aproximação de duas das regiões, a região Centro e a região do Alentejo. Aliás, no seio da UE, Portugal tem sido um caso extremo de acentuação dos desequilíbrios. Quando na generalidade dos países o *ratio* região mais rica/ região mais pobre se manteve ou melhorou, as exceções foram apenas os dois países menos desenvolvidos e mais centralizados da UE, Portugal e a Grécia. Em particular, em Portugal existiu um agravamento que passou a ter, a par da Alemanha<sup>8</sup>, o *ratio* mais elevado entre a região mais rica e a região mais pobre (passou de 1,7 para 2,3) e o maior desvio-padrão, com um agravamento de 20,5 para 26,5.

Em 1997, a AM de Lisboa apresentava um poder de compra *per capita* 63,76% acima da média nacional e de 31,18% acima da média da AMP. Outro exemplo flagrante, a AML tinha 5,5 médicos por 1000 habitantes e o Porto 4,9 médicos por 1000 habitantes, quando a média no país era de 3 (Porto,1998)<sup>9</sup>.

Segundo Baleiras (2014), as grandes áreas metropolitanas, que constituem 2,4% do total de territórios de nível 3 no conjunto da OCDE, apenas explicam 27% do crescimento do PIB da OCDE. Pode-se concluir, assim, que todos os territórios, independentemente do seu desenvolvimento, são importantes para o contexto nacional e

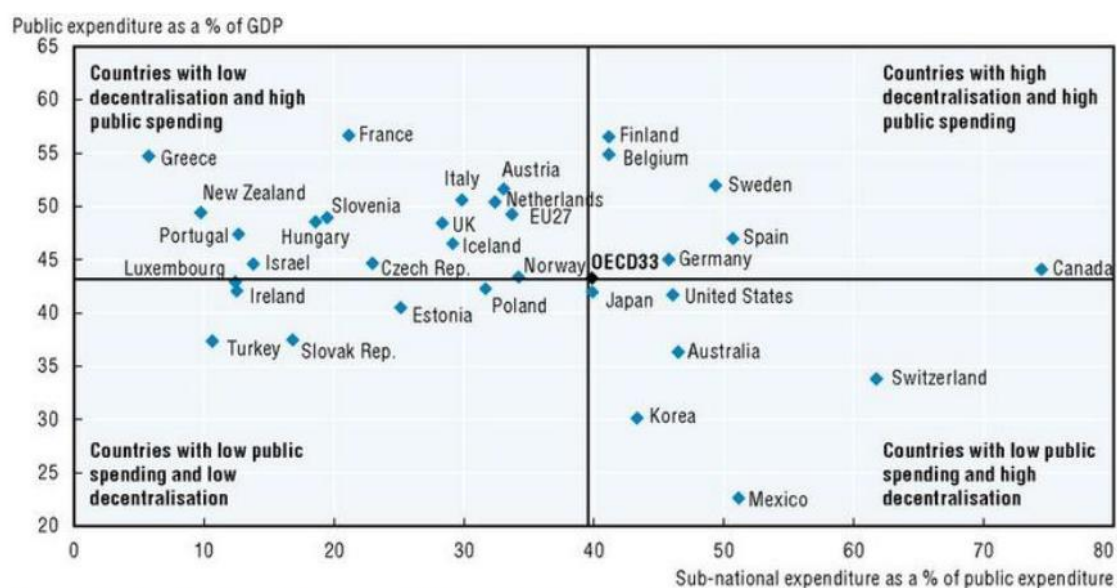
---

8 Consequência da relação entre a extinta República Democrática Alemã e a República Federal da Alemanha.

9 Em 2015, dos 308 municípios que compõem o país, 24 tinham mais de 100 mil habitantes e 41 tinham menos de 5 mil habitantes.

não só as regiões mais dinâmicas podem melhorar o desempenho agregado do país. Os decisores devem preocupar-se com o desempenho dos grandes pólos regionais já que é neles que se situam os maiores estímulos do desempenho nacional, pelo que a falha dos mesmos tem um efeito significativo no PIB. No entanto, se negligenciarem estas regiões perdem uma oportunidade crucial de melhorar o desempenho nacional. Existe uma lógica em procurar mais rendimento gerado fora dos territórios líder pois é favorável para esses territórios e é positivo para o país como um todo. “ Não parece existir uma associação estatística clara entre a existência de governos regionais e locais, por um lado, e o peso da despesa pública agregada no PIB, por outro”. A despesa média (ver Gráfico 1) do “conjunto das administrações públicas em 33 países membros da OCDE representa cerca de 43% do PIB e que aproximadamente 40% dessa despesa é realizada por governos subnacionais” (Baleiras, 2014:36).

**Gráfico 1 – Grau de descentralização orçamental e dimensão da administração pública dos Estados-Membros da OCDE em 2012**



Nota: dados das finanças públicas de 33 Estados-Membros, referentes ao ano de 2010 no caso de um país, a 2011 no caso de nove e a 2012 no caso dos demais 23.

Fonte: Baleiras (2014) citando OCDE(2014<sup>a</sup>, p.32)

Quando se trata da organização regional do país num contexto de não-regionalização as decisões dependem apenas de duas variáveis: dos limites das lógicas centrais de decisão e das lógicas casuísticas que resultam das pressões de quem tenha a



capacidade para exercer protagonismos políticos e para forçar decisões duvidosas. Os custos da não regionalização são certamente maiores do que os que se associam à desorganização da administração desconcentrada, principalmente num país em que o debate regional sempre se concentrou numa bipolarização Porto-Lisboa. Nestes casos são claras as insuficiências da gestão territorial e da promoção regional num contexto de não-regionalização: a mobilização de atores regionais, a concretização de objetivos necessários e o justo equilíbrio das prioridades de desenvolvimento e das opções de criação de bens públicos é extremamente difícil de implementar num território na ausência de um nível de governo legitimado a nível regional (Reis, 1998).

A existência de graves desequilíbrios regionais e a necessidade da sua correção são fatores que nenhuma estratégia de desenvolvimento em Portugal pode deixar de enfrentar. O atraso relativo de uma região face às outras e a estrutura distorcida que normalmente caracteriza as trocas externas das áreas mais afastadas contribuem para eternizar a ação de multiplicadores negativos e o efeito deprimente de relações de dependência ou de subordinação. Não se alterando essas relações de dependência qualquer investimento feito em alguma das regiões do Norte, Centro ou Sul do país irá beneficiar em larga medida a região de Lisboa, principal fornecedora de *inputs* às outras regiões. Por vezes, os respetivos estabelecimentos e unidades fabris estão regionalmente descentralizados mas como as sedes estão situadas em Lisboa ou Porto isso significa que os centros de decisão estão afastados da região e dificilmente se orientarão por uma perspetiva de desenvolvimento regional, nomeadamente quanto à aplicação de novos investimentos.

Nos anos 70 a profunda crise da estrutura económica e social da área de Lisboa/Setúbal não resultou numa crise social generalizada porque as zonas de PME, a diversidade industrial, a urbanização e industrialização difusas do centro e norte litoral surgiram com dinamismo, criação de emprego e imaginação social. Verificou-se que as melhores dinâmicas produtivas e industriais da economia resultavam de sinergias territoriais, de culturas técnicas formadas localmente, de relações empresariais estabelecidas numa base espacial, de capacidades de relacionamento externo assentes em mobilizações de fatores internos e não na simples cedência de recursos nacionais (Reis, 1998).

Em 2014, a OCDE identificava as dificuldades político-institucionais que associações de municípios criadas para atuar em bacias metropolitanas muito maiores

que as portuguesas tinham em afirmar a sua eficácia enquanto instituições indutoras de maiores níveis de desenvolvimento. As fragilidades apontadas assentavam em legitimação política indireta e no alheamento de atores não-governamentais na sua governança. A realidade é que vários países recorreram nos últimos 20 anos à instalação ou ao reforço de autoridades regionais com legitimidade política própria aliado ao interesse que a descentralização adquiriu na teoria da administração pública no mesmo período (Baleiras, 2014). Além disto, os processos transnacionais em que os países se integram exigem que as capacidades nacionais sejam integralmente mobilizadas e que a espessura interna das nações seja robusta (Reis, 1998).

Em 1997, num artigo publicado no jornal Expresso, Regina Salvador referia que segundo as estimativas com a continuação da adoção do critério de 75% do PIB comunitário as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto poderiam deixar de beneficiar dos apoios dos fundos estruturais. Para que essa situação fosse contornada Portugal teria de fazer uma alteração na gestão da Administração Pública que, na altura tinha 85% dos quadros superiores e 55% dos funcionários nas duas áreas metropolitanas (Salvador, 1997)<sup>10</sup>.

“Em 1986, a admissão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE) colocou desafios significativos para a sua política regional” (Salvador *et al.*, 2013:6). Até então não existiu um investimento considerável em políticas de desenvolvimento regional.

Desde essa altura, surgiram instituições públicas vocacionadas para pensar, planear e executar medidas de desenvolvimento baseado nos territórios (como as Comissões de Coordenação Regional e a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional) e utilizar as verbas dos fundos estruturais da política europeia. Entre 1989 e 2009, foram aplicados na economia portuguesa cerca de 48 mil milhões de euros (mM€) de fundos europeus, a que se terão somado 26,9 mM€ dos contribuintes portugueses e 17,8 mM€ das empresas residentes (Baleiras, 2014).

Na atualidade decorre o programa “Portugal 2020” que considera que em termos de elegibilidades para os Fundos Europeus (FEDER, FCoesão, FSE, FEADER e FEAMP), as consideradas 7 regiões de Portugal dividem-se em:

---

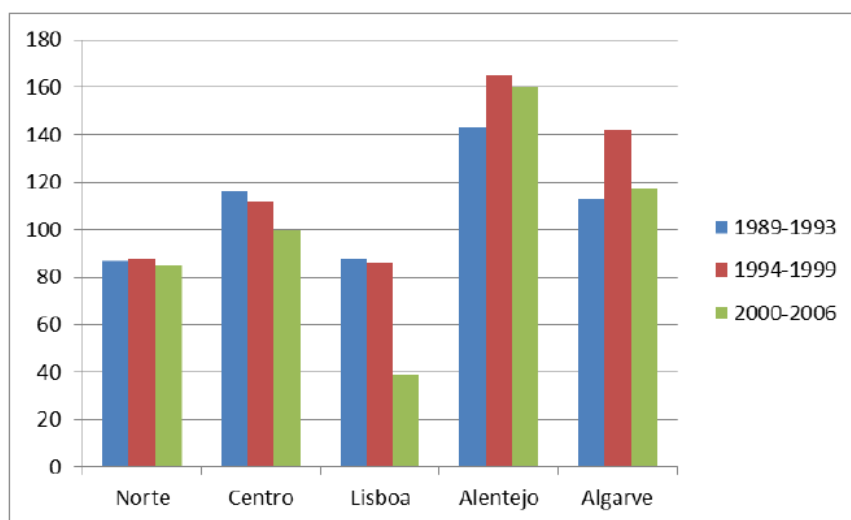
<sup>10</sup> Em 2014, cerca de 497 mil pessoas eram funcionários públicos na administração central e 148 mil eram funcionários públicos na administração regional e local.

- Regiões menos desenvolvidas (PIB *per capita* <75% média UE): Norte, Centro, Alentejo e Região Autónoma dos Açores, com uma taxa de cofinanciamento dos Fundos: de 85%

- Regiões em transição (PIB *per capita* entre 75% e 90%): Algarve, com uma taxa de cofinanciamento dos Fundos: de 80%

- Regiões mais desenvolvidas (PIB *per capita* >90%): Lisboa e Madeira, com uma taxa de cofinanciamento dos Fundos: de, respetivamente, 50% (Lisboa) e 85% (Região Autónoma da Madeira).

**Gráfico 2 - Investimentos *per capita* dos Quadros Comunitários de Apoio por NUTS II (Portugal = 100)**



Fonte: Salvador *et al.* (2013) citando Monteiro e Leite (2011)

As causas dos desequilíbrios atuais são a nossa estrutura centralizada e as políticas que têm vindo a ser seguidas, até na utilização dos fundos comunitários. E são muitas as condições favoráveis para se conseguir um maior desenvolvimento. Os países mais eficientes e com melhor qualidade de vida não dependem de um só (ou de dois) motor. Trata-se de países com um bom ordenamento de território que não têm as deseconomias das grandes aglomerações e conseguem um aproveitamento eficiente de todos os recursos, mesmo afastados das capitais. Constata-se aliás que o crescimento desmesurado das grandes metrópoles acaba por ser um fenómeno caracterizador de países mais atrasados. Uma descentralização correta, dando oportunidades também a

outros centros urbanos, será a única forma de se fugir ao ciclo vicioso em que se caiu, permitindo que se consiga uma melhoria da qualidade de vida da generalidade da população da capital portuguesa (Porto, 1998).

São os níveis de governo mais próximos, os governos regionais e locais, que deverão ser chamados a intervir e assumir responsabilidades. No entanto, Baleiras (2014) defende que proximidade é condição necessária, mas não suficiente para descentralizar. É também necessário que os governos regionais e locais disponham de uma vantagem informativa sobre o governo central relativamente à diversidade territorial e que funcionem de acordo com essa vantagem. Torna-se indispensável que as respetivas molduras institucionais assegurem voz aos atores (empresas, cidadãos, organizações não-governamentais) locais na formulação das suas decisões políticas. Ou seja, são necessários mecanismos de revelação das preferências dos cidadãos, mas também mecanismos políticos que implementem essas preferências. E é, ainda, indispensável estudar como se dar aos políticos regionais os incentivos necessários para decidirem o que é melhor.

Grande parte das funções e poderes que têm sido transferidos para os municípios cabiam aos serviços desconcentrados do Estado, desde os governadores civis às direções regionais de vários ministérios. Já a Lei-Quadro da Regionalização de 1991 (em suspenso, à espera da instituição das regiões administrativas) implica a transferência de funções e serviços da administração regional do Estado para a administração regional autónoma. A regionalização provocará necessariamente um grande emagrecimento da administração desconcentrada do Estado. Em Portugal temos o caso das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, em que a Administração territorial do Estado ficou reduzida a apenas alguns serviços e estabelecimentos, como as forças armadas, a polícia, as universidades e pouco mais.

“Como entre nós só existem as autarquias municipais (além das freguesias, de nível inframunicipal), não havendo nenhuma autarquia administrativa supramunicipal, continuam a caber ao Estados tarefas administrativas que deveriam caber às colectividades territoriais autónomas. Essa ausência de um nível de administração descentralizada entre os municípios e o Estado é o principal factor responsável pelo empolamento da Administração do Estado e derivadamente da sua Administração desconcentrada. De resto, o fraco nível de descentralização ainda torna mais evidente e incompreensível o baixo nível de desconcentração” (Moreira e Guedes, 2005:8).

Finalmente, no final do século XX e primeira década do século XXI começaram a afirmar-se preocupações de desburocratização, de racionalização de estruturas, de simplificação de procedimentos e de inovação nas formas de comunicação com o exterior, bem como preocupações de flexibilidade e autonomia de gestão das administrações, com o objetivo de desenvolver uma revitalização do serviço público centrado no cidadão (Carmo, 2013, citando Mozzicafreddo e Gouveia, 2011; Rocha, 2009). E é no seguimento destes anseios de mudança que, após anos em plano de fundo na discussão política, e completamente afastado da esfera pública, voltam a surgir ideias de descentralização de competências da administração central e, com elas, um breve vislumbre do que pode ser um novo debate em torno da regionalização em Portugal.

### **III. 2.1. Prós e contras**

Ao longo dos vários anos em que o tema da regionalização esteve em discussão foram vários os argumentos apresentados. Muitos que se contrapunham e muitos outros que foram perdendo vitalidade com o passar desses mesmos anos. Para a compreensão da importância deste fenómeno convém explicitar aqui alguns deles, dos mais antigos aos mais recentes.

A criação de regiões é justificada por objetivos de desenvolvimento, como forma de se evitarem as deseconomias externas da bipolarização que se têm vindo a acentuar com custos que chegam a apresentar-se insuportáveis, e de se conseguir um melhor aproveitamento dos recursos do país. Por outro lado, apresenta-se como a possibilidade de aumento do campo de participação dos cidadãos resultando num reforço da nossa estrutura democrática. Defensores da regionalização argumentam que o caso português é um caso de unidade nacional e que a sugestão de regionalização aparece por razões técnicas de desenvolvimento, conjugadas naturalmente com o reforço da democracia que é conseguido numa sociedade mais justa e mais participada. Segundo Porto (1998) se a regionalização da Madeira e dos Açores não pôs em causa a unidade do país, esta não estará em causa com a criação de meras regiões administrativas no continente.

Acusa-se que a regionalização pode acarretar o risco de criar um novo escalão administrativo, com um acréscimo de estruturas e mais uma etapa nos processos de

decisão. Argumento contraposto com a referência que a criação de mais um escalão só se verificará se não houver uma repartição clara de competências, dando às regiões, em muitos casos, um poder que até agora era só do Estado. Mostra-se, no entanto, que o centralismo é agravador de burocracias e despesas, dando uma aparência de necessidade de estruturas e funcionários que já não é conseguida num nível mais próximo dos cidadãos. O que está em causa com a regionalização não será a ampliação do “bolo global”, mas sim a sua repartição. O que poderá acontecer é que uma força política regional (continuando de qualquer modo o Orçamento de Estado a ser proposto pelo Governo e a ser aprovado pela Assembleia da República) leve a que haja uma repartição mais equilibrada do nosso país. Seria também indispensável que o processo de regionalização não fosse um processo agravador dos encargos orçamentais. O ideal seria mesmo que levasse a uma contenção das despesas públicas (Porto, 1998).

Para os defensores da regionalização na década de 90, existia em cada uma das cinco regiões-plano existentes, largos milhares de funcionários em organismos que são apenas a antena regional dos ministérios. Todos estes serviços estão estruturados segundo uma relação vertical centro-periferia em que não existe uma lógica horizontal territorial através da qual eles se articulem entre si em cada região. A própria área de atuação dos serviços não era coerentemente estabelecida (nuns casos são distritos, noutros vários distritos, outros regiões-plano) e, por isso, os serviços regionais desconcentrados para além de serem sectoriais e organizados verticalmente perante uma lógica ministerial assente em Lisboa, não coincidem uns com os outros nem se relacionam organizativamente entre si (Reis, 1998).

Importa também que a regionalização não ponha em causa o poder dos municípios, devendo mesmo ser um fator do seu reforço. O problema dos municípios está no seu grande número e na sua pequena dimensão, tornando impossível a realização de ações com um mínimo de economias externas e de escala (Porto, 1998).

Segundo Reis (1998) a coesão social de Portugal mostra que um projeto de regionalização não tem de estar associado a segmentações linguísticas, culturais ou religiosas. Este é um fator positivo a favor da regionalização, que assim se concentra no reforço da cidadania e do desenvolvimento. Para promover esse desenvolvimento, a regionalização tem de assentar no conhecimento do território e não em interesses eleitorais e ou em visões apenas políticas dos espaços de influência. O poder local é o grande aliado dos objetivos da regionalização em Portugal, pois sabe a insuficiência de

meios com que lida e conhece os limites da sua ação quando ela está fragilizada perante uma administração central distante, especialmente em matéria de promoção do desenvolvimento. O problema do mapa regional não é o número de regiões, mas o da coerência de cada uma delas e para isto é preciso conhecer o território.

Neste sentido, os municípios, pela sua proximidade às populações e pelo conhecimento que têm dos recursos locais, são dos principais agentes de desenvolvimento local e o seu papel é fundamental no quadro do paradigma da territorialidade. A pequena escala, a dimensão local, é a privilegiada para desenvolver estratégias adequadas de desenvolvimento. Em muitas regiões do nosso país, os principais empregadores são os municípios uma vez que não existe nesses locais abundância de postos de trabalho, em parte, pelo despovoamento dos espaços resultante das migrações em busca de melhores condições de vida. No quadro do paradigma da territorialidade, a intervenção municipal no desenvolvimento local tem maior importância. O problema que se coloca é o papel que devem assumir neste contexto (Bilhim, 2014). A determinada altura e muito graças aos argumentos dos não-regionalistas, o municipalismo surgiu como alternativa apresentando um mínimo de descentralização. Por outro lado, apresentavam-se, por exemplo, multinacionais para as quais “a centralização burocrática constituiu um obstáculo à fluidez dos seus investimentos e fluxos financeiros”. Os municípios não possuem, contudo, dimensão compatível com algumas exigências da administração local como tratamento de resíduos sólidos, saneamento básico e acessibilidades. Verificam-se ainda variadas transformações de ordem demográfica que contrariam a soberania municipal. Desta forma, confronta-se a defesa do municipalismo com a realidade económica (Salvador, 1997a).

Em termos práticos de divisão administrativa, M. Porto, em 1998, defendia que em complemento das condições favoráveis entre Setúbal e Braga, Portugal podia beneficiar, de forma particular as zonas mais desfavorecidas, de as regiões do interior poderem ser atravessadas por diferentes itinerários rodoviários e ferroviários de ligação a Espanha. Sendo Espanha uma grande fonte de turismo espalhado pelas várias estações e por todas as regiões do país. Serve-se o litoral mais desenvolvido mas também o

interior mais desfavorecido, beneficiado com boas ligações tanto aos outros países como ao litoral português<sup>11</sup>.

Portugal é ainda favorecido por dispor no interior de centros urbanos de suficiente dimensão (Bragança e Vila Real) com todas as condições para disporem dos serviços básicos de apoio económico e social ao desenvolvimento, com a indispensável fixação das populações, designadamente dos quadros mais jovens e dinâmicos. Não se pode, no entanto, decidir pelo encerramento de serviços públicos na província sem que tal se justifique, por razões de escala. Importa que seja levada a cabo uma política de valorização do interior, complementando os centros urbanos com o desenvolvimento rural. Aliás, grande parte das vantagens comparativas de que o país dispõe, em economia aberta, encontram-se a nível regional. Olhando para as estatísticas do comércio externo e para o mapa de Portugal podemos constatar que é de facto em diferentes regiões que se encontra uma grande parte dos recursos naturais e do *know-how* que explicam as nossas exportações.

No entanto, existe o risco, com a criação de regiões horizontais, que as zonas do interior se tornem dependentes do litoral. Com a divisão das regiões horizontais em litoral e interior existe esse mesmo perigo em relação a Lisboa, Porto e Espanha. É possível afirmar que as Assembleias Regionais de regiões de grande dimensão (horizontal) seriam claramente defensoras das áreas desfavorecidas, com um empenho real e uma área que nunca serão conseguidos com estruturas dependentes do poder central. Um dos caminhos a seguir é a valorização dos médios centros urbanos, pois é preciso ter em atenção a perda de capacidade de intervenção de cidades como Braga, Bragança, Guarda, Castelo Branco, Setúbal ou Beja, que deixando de ter o papel de capitais de distrito podem recriar um empobrecimento da sua malha urbana (Porto, 1998).

### **Prós e contras na atualidade**

Nos dias de hoje, os defensores da regionalização defendem que as áreas geográficas das NUTS II têm já uma tradição de várias décadas de planeamento, coordenação e intervenção sectorial e dispõem já de quadros de pessoal e instalações

---

<sup>11</sup> Esta situação já se verifica nos dias de hoje com a existência de várias ligações rodoviárias e alternativa ferroviária a Espanha.



físicas mais do que suficientes para o apoio de que viriam a necessitar os próximos órgãos regionais. Não seria preciso fazer crescer àquilo de que dispõem as Comissões de Coordenação e principalmente os demais serviços públicos, com estruturas desconcentradas a nível regional. O aproveitamento eficiente daquilo de que se dispõe passa aliás pelo aproveitamento e pela promoção desconcentrada dos serviços regionais localizados em diferentes cidades. Vale aqui o princípio da subsidiariedade, não devendo passar para um nível mais afastado dos cidadãos o que melhor possa ser feito junto deles.

Fernando dos Reis Condesso, professor Catedrático de Direito (Administração Pública e Políticas do Território) na Universidade de Lisboa, em resposta a questões colocadas para a realização desta investigação considerou que a atual divisão administrativa existente em Portugal está errada por várias razões, desde ao “nível do número e funções do atual poder autárquico (municípios e freguesias)”, à falta do nível regional autárquico (meramente administrativo) definindo que “importa alinhar as circunscrições regionais do Estado (vários ministérios) em termos coincidentes (com exceção das bacias hidrográficas) o que só ocorrerá aquando da criação das futuras áreas das regiões administrativas (como revelou a experiencia francesa na era Giscard)”.

José Silva Costa, professor catedrático na Faculdade de Economia da Universidade do Porto, investigador e professor nas áreas científicas da Economia e Finanças Públicas, Economia Regional e Urbana e Teoria das Escolhas Coletivas, também em entrevista concedida no âmbito desta investigação, defende:

*«É consensual entre os especialistas que a provisão de bens públicos por governos subnacionais (governos regionais, governos metropolitanos, governos locais) contribui para diminuir a distância das preferências dos votantes em relação à quantidade efetivamente provida.*

*Uma outra vantagem diz respeito ao custo de oportunidade associado ao fornecimento do bem público. Se o fornecimento for feito a nível subnacional, e se for possível estabelecer uma relação direta entre a provisão do bem e o seu financiamento, então os residentes terão em conta o custo de oportunidade do fornecimento do bem. As receitas públicas destinadas ao financiamento do bem poderiam ter sido encaminhadas para o fornecimento de um bem alternativo. Os eleitores terão incentivo para fiscalizar*

*a ação dos seus representantes a nível dos governos subnacionais premiando aqueles que melhor satisfazem as suas preferências<sup>12</sup>.*

*Se os consumidores tiverem a possibilidade de mudar de localização, é de admitir que, na presença de governos subnacionais com uma oferta diferenciada de bens públicos e bens mérito, estes procurem uma localização que melhor se adeque à sua preferência (hipótese de Tiebout). Dependendo das condições de mobilidade dos residentes, é de esperar que algum processo de homogeneização venha a ocorrer, o que contribuir para aumentar o nível de eficiência económica, embora também possa ter efeitos nefastos do ponto de vista da equidade (aumento da segregação social).*

*A concorrência entre os governos subnacionais, a experimentação e adopção de soluções diferenciadas são vistas, igualmente, como favorecendo uma provisão mais eficiente de bens públicos. Mesmo que os concorrentes não possam optar pela oferta de um governo sub-nacional, a avaliação que eleitores e responsáveis políticos poderão fazer usando termos de comparação (benchmarking) acabará por aumentar os níveis de eficiência na afectação de recursos.*

*As externalidades (spillovers) espaciais têm implicações sobre o nível de governo responsável pela oferta de bens públicos favorecendo o fornecimento por níveis de governo acima dos governos locais ou a adopção de soluções de cooperação entre governos locais. Entende-se por externalidades espaciais as interdependências existentes entre diferentes governos locais quando estes fornecem bens públicos locais.*

*Os bens e serviços públicos têm diferente nível de rivalidade, o seu fornecimento beneficiará de diferentes níveis de economias de escala e a heterogeneidade das preferências pelo seu consumo será, igualmente, diferente. Os bens e serviços públicos não serão providos sempre pelo nível de governo que assegure a máxima eficiência, pois há que ter em conta o custo da burocracia. Não é possível multiplicar sem limite os níveis de governo, pois isso teria um efeito nefasto em termos de custos, bem como a organização da administração pública se tornaria complexa e de difícil percepção pelos cidadãos. Consequentemente, são adotadas soluções de maior ou menor simplicidade no que respeita ao número e coincidência de fronteiras dos seus governos subnacionais.»*

---

<sup>12</sup> Nota do autor: como acontece com as experiências dos “Orçamentos Participativos” que têm uma avaliação positiva até ao momento.

No entanto, apresenta também os perigos da descentralização:

*«A transferência de competências do governo central para os governos subnacionais gera o designado problema dos comuns. Este problema decorre do facto dos benefícios de muitos programas serem concentrados sectorialmente ou espacialmente, embora sejam financiados por uma fonte comum. Como os custos não são internalizados por quem decide, o processo político conduziria a excessiva despesa pública. Este resultado seria tanto mais provável quanto mais descentralizada fosse a decisão sobre a despesa pública e quanto mais centralizada for a coleta de impostos e outras receitas públicas e quanto mais fácil for a transferência de sobre-despesa para níveis superiores de governo. Como os governos regionais teriam maior poder político do que governos metropolitanos e governos locais, muitos dos autores preocupados com a questão da disciplina orçamental são particularmente contra a criação das regiões administrativas em Portugal Continental.*

*Outro argumento frequentemente usado contra a descentralização administrativa e em particular contra a criação de governos regionais teria a ver com o facto dos governos subnacionais poderem ser mais facilmente “capturados” por grupos de interesse e elites poderosas. Esta possibilidade aumenta significativamente quando a qualidade da governação é insuficiente, quando não há transparência e accountability, quando as más decisões governativas não se reflectem significativamente em custos para os cidadãos residentes na área de jurisdição desse nível de governo.*

*A impossibilidade de se gerar receitas próprias suficientes a nível regional ou local gera desequilíbrios fiscais de natureza vertical e horizontal: de natureza vertical porque as competências transferidas implicam a assunção por parte dos governos subnacionais de responsabilidades de natureza financeira superiores às receitas fiscais que podem ser obtidas pelos governos subnacionais; de natureza horizontal, porque ao adotar-se o princípio de que os governos subnacionais devem depender fundamentalmente de receitas próprias, gera-se um problema de equidade territorial em desfavor dos governos subnacionais com jurisdição em territórios com menor capacidade para gerar receita fiscal. Neste último caso, a motivação que poderia conduzir à criação das regiões administrativas (combater as assimetrias regionais) seria ignorada, pois o resultado da competição entre governos subnacionais seria em favor dos territórios com maior capacidade para gerar receitas próprias.»*

Por seu lado, Fernando dos Reis Condesso, em resposta à questão “Quais são os perigos de regionalização em Portugal?” responde que não descortina “perigos num país de dimensão unitariamente “funcional” no plano político, com a mesma língua e inserido num grande, embora disforme, espaço supranacional [EU], desde que a sua criação não aumente encargos face às já tidas com AML, AMP e CIM’s de carácter geral e haja legislação adequada ao seu normal funcionamento, como noutros países (quase toda a Europa está regionalizada)”.

Cadima Ribeiro, professor universitário e investigador do NIPE, EEG/UMinho, também entrevistado para este estudo, considerou desadequada a divisão administrativa existente em Portugal defendendo que a “atual delimitação de freguesias e municípios está de há muito ultrapassada” e que a “solução de arrumação das freguesias a que se chegou em 2013 não vai além de um simulacro de reforma, e ainda por cima por más razões”. Menciona que a regionalização é uma necessidade para o país pois “em termos políticos, o país tem vivido num impasse, que importa definitivamente ultrapassar” e em “termos de projeto económico e social, outro tanto” pelo que é importante “redefinir o modelo económico e importa instituir novas bases no funcionamento democrático, devolvendo o poder aos cidadãos, que é uma dimensão essencial da descentralização do poder”. Por seu lado destaca também os benefícios da regionalização em Portugal:

*«Desde logo, aproximar o poder dos cidadãos e criar contexto para uma melhor perceção por parte dos atores políticos das realidades dos territórios, que só a proximidade pode conferir. Dessa proximidade, há-de resultar a capacidade de melhor olhar para os recursos e capacidades e desenhar políticas em conformidade. Da relação próxima potencial entre poder regional e cidadãos, pode conseguir-se também um nível mais elevado de mobilização dos atores e das comunidades para o ataque aos problemas percebidos e na realização das metas que possam ser definidas.»*

Mas não descarta também a referência aos perigos deste processo de regionalização:

*«O perigo é o do clientelismo e de se criarem grupos de interesses e famílias políticas que capturem o poder político regional. Se olharmos para o que aconteceu na Madeira isso fica patente, pese as virtualidades do modelo em matéria de contributo para o desenvolvimento do território.»*

Por seu lado, Basílio Horta defende que enquanto a descentralização gera órgãos administrativos, a regionalização gera órgãos políticos e que acaba por já existir em instituições como as áreas metropolitanas, que são já autarquias locais de nível superior, o que se entende que devem ser as regiões. Ressalva ainda que é importante ter em atenção a tradição municipalista existente em Portugal quando se tenta legislar em relação a temas de regionalização.

### **III. 2.2. Propostas**

Num capítulo posterior serão referidas algumas propostas discutidas atualmente para a concretização de um projeto de regionalização em Portugal, mas neste ponto importa referir sugestões de trabalho que foram sendo divulgadas ao longo dos vários anos de discussão deste tema. Algumas destas propostas partilham pontos de afirmação com os dias de hoje, e entre elas, enquanto outras se tornaram obsoletas com as mudanças verificadas nos últimos anos e que nos encaminharam no sentido de uma convergência territorial mais vincada.

É essencial começar por esclarecer que no desenho das fronteiras das regiões administrativas e para que elas funcionem adequadamente no quadro-geral do Estado existem algumas condições que Valente de Oliveira (1996) considera terem de existir:

- a. devem ter uma extensão razoável, dotadas de uma estrutura urbana consistente, com pelo menos um centro urbano onde seja fácil fixar os políticos e os técnicos de alto nível, indispensáveis para preparar e justificar as estratégias que definirem e as decisões que tomarem;
- b. é necessário uma “consciência regional” generalizada que favoreça a identificação dos cidadãos com a nova entidade administrativa. Regiões pequenas, sem capacidade para formular estratégias nem sugerir soluções, reforçam a centralização.

Costa Lobo (1998) aponta ainda outras características para a definição destas áreas:

a. os centros de coordenação regional não devem ser localizados na costa, nos grandes centros já tradicionalmente polarizantes (casos da AMP e AML), mas sim em locais geograficamente centrais, privilegiando a acessibilidade do interior e aproveitando estruturas urbanas com potencialidades, em cidades de tamanho médio, menos sensíveis à “parasitagem técnica”;

b. a regionalização deverá ser um processo de reforma administrativa tendente a reduzir substancialmente os quadros dos funcionários públicos da administração central sediados em Lisboa;

c. a alteração deve ser de forma progressiva, tendo em conta as condições de cada um;

d. a hierarquização da administração deve oferecer espaços correspondentes a todos os níveis em que seja conveniente ter capacidades de decisão e competência, espaçando-se regularmente esses níveis mas não demasiadamente;

e. exemplos de competências regionais: política de habitação; política de conservação e valorização do património; transportes públicos e interfaces; constituição das estruturas verdes e hidrográficas de proteção ecológica; redistribuição de espaços industriais e tecnológicos; redistribuição do grande equipamento regional; política energética e de sustentabilidade.

Valente de Oliveira, em 1996, propunha que Portugal Continental se dividisse em 5 regiões administrativas: região do Norte; região do Centro; região de Lisboa e Vale do Tejo; região do Alentejo; e região do Algarve. Para esta divisão refere que estas regiões têm áreas e populações muito diversas resultado do povoamento inicial, da morfologia dos terrenos, da produtividade do solo e da tradição das formas de ocupação do espaço. Defende que se se dividir o Norte e o Centro ao meio (ficando com quatro regiões nesse espaço) fica comprometida a lógica da regionalização que se defende e provocaria a rápida progressão do litoral e o atraso do interior. Quanto à existência e escolha de uma capital regional reconhece que levanta controvérsia porque não tem de ser a maior cidade, em termos de população ou de importância económica, mas deve funcionar como símbolo da região e ser capaz de fixar as pessoas que asseguram o governo e a administração regionais.

Este referido modelo resume-se à criação de regiões grandes e horizontais, correspondentes às áreas estatísticas NUTS II da UE (ou seja, às áreas de atuação das CCDR).

Por outro lado, surge um outro modelo de criação de um maior número de regiões de menor dimensão, separando-se em grande parte do país (a norte do Tejo e não a sul) o interior do litoral, e ainda aqui procedendo-se a mais uma divisão. Era proposta a instituição de oito regiões administrativas: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve. Foi este o modelo apresentado pelo PS-PCP sujeito a referendo em 1998<sup>13</sup>.

Estão em causa duas lógicas totalmente distintas, funcionais *versus* regiões homogéneas.

Segundo Porto (1998) só sendo possível criar regiões que fossem alternativas construtivas à bipolarização atual, seria indispensável um mínimo de dimensão geográfica, só assim podendo haver ações de aproveitamento integrado das complementaridades existentes, num processo auto-sustentado de desenvolvimento. Para tal, deverão ser seguidas estratégias de aproximação e aproveitamento integrado dos recursos do litoral e do interior, com implicações, entre outros domínios, nos meios de comunicação e na valorização dos centros urbanos. Esta importância fica refletida, por exemplo, no facto de os municípios do interior se terem manifestado a favor da criação de uma única região das Beiras. Na mesma linha de preocupações não bastará a dimensão espacial, importará assegurar igualmente um mínimo de dimensão populacional. Na ausência nas regiões de um centro urbano que por si só possa ser alternativa a Lisboa e ao Porto, é indispensável que disponham de uma rede equilibrada que, devidamente articulada, seja capaz de ter o efeito dinamizador indispensável num processo de desenvolvimento. É o caso da Região das Beiras com uma rede equilibrada de cidades não só no litoral como também no interior, permitindo uma articulação de esforços capaz de construir alternativa ao efeito polarizador das duas metrópoles (Porto, 1998). Também Reis (1998) considera um erro criar duas regiões da Beira, “ainda assim menor do que criar regiões anómalas, sem coerência nem lógica interna”, e defende que, no entanto, e tendo em conta estas definições, o Douro é uma unidade territorial que também se deve assumir nas regiões, bem como a AMP, sendo considerado absurdo colocar noutra região Santa Maria da Feira, Oliveira de Azeméis e S. João da Madeira.

Devido à discussão entre os que defendem quatro ou cinco regiões e os que defendem que devem ser oito ou nove, Costa Lobo (1998) apresentou a “terceira

---

<sup>13</sup> Este assunto será desenvolvido no subcapítulo III. 3. Referendo

solução que cria espaços de coordenação do território, não divisões no território”. Refere que a dificuldade em optar por regiões pequenas ou grandes tem a solução numa regionalização em dois “carris”, o mais baixo para o exercício corrente da gestão do planeamento e desenvolvimento regional, e o mais alto com funções de simples coordenação e monitorização. Nesta proposta, os espaços regionais de coordenação poderão abranger, cada um, quatro ou cinco espaços menores de gestão e aqueles deveriam ser um, dois, ou três. A formulação mais adaptada no caso português seria a constituição de duas grandes regiões, o Norte e o Sul, reunindo e coordenando as regiões de gestão, estas de nível II, e de mais uma terceira região, a “região de Costura”, sobrepondo-se às outras duas em espaços trans-regionais e oferecendo um espaço de coordenação total do continente e dos planos transfronteiriços. Estas três regiões deverão fixar as suas sedes de reunião/coordenação em locais centrais, nunca sobre a costa, fugindo às AM. Costa Lobo refere como exemplo cidades como Viseu para o Norte e Évora para o Sul, procurando a necessária promoção do interior, ainda que estas sedes por serem apenas de coordenação e não de gestão correspondessem a quadros relativamente restritos. Como sede de coordenação inter-regiões I, da chamada “região de Costura”, e desenvolvendo trabalhos de diagnóstico e alternativas de solução para o espaço continental, Costa Lobo indica que Coimbra poderia ser a desejável sede, colocada entre Lisboa e Porto. Quanto às regiões de gestão, tipo II, em que os quadros teriam de ser razoavelmente desenvolvidos, poderiam crescer progressivamente a partir das Comissões de Coordenação Regional (na altura da proposta ainda não eram as atuais CCDR), sendo o Norte, Centro e LVT para o Norte, Alentejo e Algarve para o Sul. Poderiam ainda ser definidas mais duas regiões de gestão, correspondendo às regiões metropolitanas de Lisboa e Porto, onde se essas regiões de gestão ainda fossem demasiado populosas e extensas poderiam ser criadas outras, por exemplo, a separação das regiões litoral e interior da atual região Centro (Costa Lobo, 1998).

Também uma consulta pública sobre a regionalização foi efetuada, em 1996, a instituições e Assembleias Municipais e de Freguesias sobre o processo de criação das regiões administrativas e a definição do seu respetivo regime jurídico. Foi coordenada pela Comissão de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente. No rescaldo desta consulta e segundo a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) considerava-se que a regionalização era uma base insubstituível para a modernização do Estado e que se constitui um quadro claramente fortalecedor da



unidade e da coesão nacionais. Implicará o chamamento de um maior número de pessoas à vida pública, o que consiste numa consolidação e aprofundamento da democracia. No entanto, tendo em conta as profundas consequências que acarreta justifica-se um amplo e saudável consenso das forças políticas e sociais, quanto à forma do processo a implementar e ao respetivo conteúdo. Para obter tal consenso é indispensável promover e incentivar o debate nacional. Consenso, de um modo geral, apresentava-se já nas competências a atribuir: desenvolvimento económico e social; fomento da atividade económica e da criação de emprego; ordenamento do território; ambiente, recursos hídricos e conservação da natureza; infra-estruturas viárias e equipamentos; educação e formação profissional; saúde; cultura e património histórico; desporto e ocupação dos tempos livres; turismo; abastecimento público; proteção civil; juventude; ação social; e apoio técnico aos municípios. Por seu lado, a AMP considerava necessário “realçar o papel das áreas metropolitanas como centros dinamizadores e de coordenação das políticas municipais”. Nos pareceres referidos destaca-se a região do Douro que segundo as indicações não poderia ser partilhado por mais do que uma região. A Associação de Municípios de Trás-os-Montes e Alto Douro chega a afirmar que “o Douro é uma unidade sócio-cultural, que não se pode separar, uma vez que isso representaria o enfraquecimento da região”.

A consulta pública, no que respeita ao norte do Douro não é conclusiva na criação de duas ou três regiões, mas confirma uma opção pela criação da região de Trás-os-Montes e Alto Douro, com prolongamento para sul do rio. Quanto a sul destaca-se a preferência pela opção duma região de apenas um Alentejo. A região do Algarve confirma, sem equívoco, a vontade da criação da região tal como é proposta a referendo. No centro do país os projetos de Lei apresentavam a criação de quatro regiões: Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura, Ribatejo e Oeste e Região Metropolitana de Lisboa e Setúbal. Algumas assembleias municipais manifestaram-se por uma única região Centro, mas a delimitação proposta entre as Beiras aparece como favorita.

No resumo das audições concluiu-se que apenas o Partido Socialista Revolucionário discordava do processo de regionalização; a Associação Portuguesa de Direito do Consumo e a Associação dos Industriais de Construção de Edifícios manifestaram-se por um processo progressivo na instituição de cada região e na transferência de competências; e algumas associações manifestaram-se quanto à

integração de determinadas áreas em certas regiões (principalmente em áreas entre Norte e Centro).

São mesmo as delimitações que se centram no centro da polémica e que levam a constantes atrasos na implementação da regionalização em Portugal. Desde propostas tendo por base a área de atuação das CCDR, num âmbito mais alargado, às propostas de regiões mais homogêneas com repartição do litoral/ interior, até à integração das AM ou à constituição das mesmas como regiões administrativas. Um outro foco da discussão centrou-se mais na área das atribuições e competências tendo apresentando problemas de discussão com as autarquias locais, em que estas receavam perder poderes para uma nova instância regional.

### **III. 2.3. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional**

Em Portugal Continental não é possível discutir regionalização sem referir o papel das CCDR e sem compreender a evolução que apresentam desde a sua criação bem como os objetivos a que se propunham. As CCDR são serviços desconcentrados do Estado na área do planeamento e desenvolvimento regional, do apoio às autarquias locais e do ordenamento do território e ambiente.

As CCDR têm três características específicas que as diferenciam dos demais serviços desconcentrados regionais do Estado. Elas tornaram-se serviços regionais abrangentes, na área do desenvolvimento e do planeamento regional, do ambiente e do ordenamento do território; constituem uma interface com os municípios, prestando-lhes apoio e fornecendo-lhes serviços; e possuem um mecanismo de participação administrativa que envolve não somente os municípios mas também outras instituições públicas e organizações sociais, através do Conselho Regional (Moreira e Guedes, 2005).

Estas entidades têm como objetivo assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas setoriais de âmbito regional, bem como executar as políticas de ambiente, ordenamento do território e cidades, de incentivos do Estado à comunicação social e apoiar tecnicamente as autarquias locais e suas associações, ao nível da

respetiva área geográfica de atuação. As CCDR são os organismos incumbidos de exercer, no respetivo âmbito regional, a coordenação e compatibilização das ações de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais e executar no âmbito dos planos regionais e em colaboração com os serviços competentes, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respetiva região, visando a institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre as autarquias locais e poder central (DL 494/79, 21/12:3º).

Nos termos do artigo 35.º-A do Decreto-Lei n.º 126-A/2011 (atualizado pelo Decreto-Lei n.º 167-A/2013, de 31 de dezembro), são atribuições da CCDR, designadamente:

1. Contribuir para a definição da política de desenvolvimento regional no quadro da política de desenvolvimento económico e social do país, dinamizando e participando nos processos de planeamento estratégico de base territorial, bem como fomentar parcerias entre agentes regionais, desenvolver estudos de articulação de políticas setoriais no espaço regional e elaborar programas integrados visando a coesão e a competitividade territoriais;
2. Assegurar a articulação entre instituições da administração direta do Estado, autarquias locais e entidades equiparadas, e dinamizar a cooperação inter-regional transfronteiriça, contribuindo para a integração europeia do espaço regional e para o reforço da sua competitividade, com base em estratégias de desenvolvimento sustentável de níveis regional e local;
3. Promover e garantir uma adequada articulação intersetorial entre os serviços desconcentrados de âmbito regional, em termos de concertação estratégica e de planeamento das intervenções de natureza ambiental, económica e social numa ótica de desenvolvimento regional;
4. Apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações;
5. Executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente e de ordenamento do território;
6. Garantir a elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, assegurando a sua articulação com os instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional;

7. Assegurar o cumprimento das responsabilidades de gestão que lhes sejam confiadas no âmbito da política de coesão da União Europeia em Portugal (Carmo, 2013).

No entanto, a evolução destas entidades ao longo do tempo não foi linear, pois a sua existência e missão interligam-se com opções políticas de fundo em matéria de repartição de poderes entre o Estado e as autarquias locais, principalmente no âmbito das iniciativas de regionalização mas, também, do processo de transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais e, ainda, das decisões de organização territorial da administração setorial do Estado e de coordenação de políticas públicas numa base territorial.

As CCDR tiveram origem na vaga democrática pós-25 de Abril tendo sido criadas, em 1979, com os objetivos principais de apoiarem a afirmação do poder local e de prepararem as bases para a constituição das regiões administrativas, e possuíram desde sempre competências de coordenação de políticas e de planeamento de base territorial. Em 1979, foram criadas com o nome inicial de Comissões de Coordenação Regional (CCR) e com os objetivos de apoiar tecnicamente os municípios e de coordenar a nível regional as suas atuações atomizadas. O diploma de criação das CCR expressa uma vontade de desconcentrar o sistema de administração central e de desenvolver as atividades de coordenação a par do fortalecimento do poder local.

Durante os primeiros anos da década de 80, as CCR mantiveram uma intervenção, essencialmente, no domínio do ordenamento do território, por via da ligação às autarquias locais. São desse período os primeiros diplomas sobre Planos Diretores Municipais (PDM) e Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), bem como as restrições de utilidade pública das reservas ecológica e agrícola nacionais (REN e RAN). Em 1989, com uma nova orgânica, as CCR assumem competências nos domínios do desenvolvimento regional, do ordenamento do território, do ambiente e dos recursos naturais e da administração autárquica, com o objetivo de “reforçar a coordenação a nível regional, uma vez que este constitui o espaço privilegiado de síntese na formulação das diferentes políticas” e de aproximação dos serviços “aos seus reais destinatários, as autarquias locais, os cidadãos e os agentes económicos” (DL 260/89, 08/07: preâmbulo) através da desconcentração de funções do Estado do nível central para o regional.

Já no período de adesão de Portugal à UE dá-se, também, “início dos trabalhos de programação e gestão dos fundos comunitários, competindo às CCR contribuir para a formulação dos documentos de suporte à contratualização do pacote financeiro e sendo-lhes imputadas responsabilidades na gestão da sua aplicação no quadro das intervenções operacionais” (Carmo, 2013:50). Por um lado, dá-se o reforço de capacidades e competências das CCR, através do desempenho de missões até aí do nível central e do seu contributo para a gestão de verbas avultadas; por outro, questiona-se a legitimidade da atuação de entidades desconcentradas em domínios que se considera pertencerem às regiões administrativas. Esta questão mantém-se, inclusivamente, até aos dias de hoje apesar de as regiões administrativas não terem sido instituídas.

Já em 1991, a lei-quadro do planeamento, em matéria de planos de desenvolvimento económico e social de médio prazo, veio estabelecer que “Até à instituição das regiões administrativas, incumbe às comissões de coordenação regional preparar e acompanhar a execução dos planos regionais incluídos no Plano” (Lei 43/91, 07/27: 12º). Em 2000, já depois do referendo da regionalização, as CCR perdem, também, o domínio do ordenamento do território, para as novas Direções Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território. Os resultados de sentido negativo obtidos no referendo à regionalização ditaram o fim do processo de criação das regiões administrativas mas a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), aprovada em 1998, e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado em 1999, fixaram a arquitetura fundamental do sistema de planeamento em Portugal, separando a esfera dos planos de natureza estratégica da dos planos de natureza regulamentar operativa e colocando na administração periférica a atribuição de conduzir os processos de elaboração e implementação dos planos estratégicos regionais, os novos Planos Regionais de Ordenamento do Território. “Estes planos, a partir daí, de natureza estratégia e programática, foram concebidos como um palco da governança territorial multinível e multisectorial para a coordenação de políticas e a concertação de interesses ao nível regional, cuja promoção, na ausência de regiões, foi cometida às CCR” (Carmo, 2013:51). São, assim, atribuídos aos presidentes das CCR poderes especiais de coordenação e de “articulação dos serviços públicos regionalmente desconcentrados, sobretudo no que se refere à concretização de políticas públicas nacionais com incidência regional, em matéria de desenvolvimento económico e social” e de

“dinamização e acompanhamento do processo de desconcentração administrativa de âmbito regional e de procedimento modernizadores da administração desconcentrada do Estado” (DL 265/2001, 09/28: preâmbulo). Para o exercício destas funções os Presidentes das CCR foram colocados na dependência do Primeiro-ministro, mantendo-se os respetivos serviços na dependência do Ministério do Planeamento. Contudo, em 2002, com a formação do XV governo extinguiram-se os serviços desconcentrados do Ministério do Ambiente e voltou a ter, agora sob a égide do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, a integração dos domínios do desenvolvimento regional, ordenamento do território e ambiente e autarquias locais nas CCR, recebendo estas a nova designação de CCDR. O objetivo era que as CCDR fossem um instrumento de dinamização da desconcentração regional da administração central e, simultaneamente, de descentralização das suas competências para a administração local autárquica.

Em 2005, foi criado o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, ficando as CCDR na sua tutela, dando-se ênfase às políticas de ambiente, ordenamento do território e desenvolvimento regional e prevendo-se o reforço da integração das preocupações ambientais e territoriais nas diferentes políticas setoriais. De seguida foi lançado o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), criado com o objetivo de reestruturar a administração direta e indireta do Estado em função das missões de cada ministério, visando a eliminação de sobreposições e redundâncias, a racionalização de funções técnicas, o reforço da externalização e dos serviços partilhados de funções transversais e, também, promovendo a reorganização territorial administrativa, reconduzindo as áreas de atuação dos serviços desconcentrados dos vários sectores às áreas de intervenção das CCDR. Foi após este período que as CCDR ganham particular relevância e legitimidade na condução das políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território por via da concretização dos instrumentos de desenvolvimento territorial da competência do Estado, previstos no sistema de planeamento. Em 2007 foi aprovado o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), instrumento de topo do sistema de planeamento, que constitui a referência dos demais instrumentos e que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional. A entrada em vigor do PNPOT e dos PROT veio consolidar o sistema de planeamento e impulsionar o funcionamento de um sistema

de coordenação e interlocução entre as CCDR, as entidades setoriais, os municípios e os atores regionais no contexto administrativo de âmbito regional (Carmo, 2013).

Conhecendo a história de criação e desenvolvimento das CCDR é fácil compreender o quão transversal é o papel que lhes tem sido atribuído ao longo dos anos e a importância que têm na articulação das políticas nacionais com os atores regionais, sejam públicos ou privados. Isto faz com que as CCDR estejam muito presentes nos processos de desenvolvimento regional. Em várias ocasiões, as CCDR foram invocadas como ponto de partida para futuros governos regionais no território continental sendo, atualmente, discutida a possibilidade de atribuir um estatuto político aos seus dirigentes máximos, embora não por sufrágio direto e universal. No entanto, não convém esquecer que as CCDR são uma instituição técnica, um elemento de desconcentração da administração central, e que os membros das respetivas presidências são nomeados pelos ministros da tutela e pelo Primeiro-Ministro e reportam a estes e não aos eleitores (Baleiras, 2014).

Nos dias de hoje, apesar de as CCDR serem os mais completos órgãos desconcentrados e os únicos que têm uma visão e lógica territorial, as suas funções são escassas, possuindo, essencialmente, uma capacidade informal. David Santos, ex-presidente da CCDR Algarve, em entrevista para esta investigação, considera que estas instituições não têm uma competência clara na região na medida em que possuem a necessidade de mais autonomia e, realmente, de um poder de coordenação que vá além da que está presente na sua designação. Já Fernanda Carmo considera que a solução reside na atribuição de uma nova legitimidade às CCDR, numa forma de aprofundar a desconcentração e também a descentralização. Esta solução deve passar por um processo de reforço das competências a nível regional, em que as CCDR poderiam funcionar como agente essencial.

As relações que as CCDR mantêm com os municípios criam uma tensão permanente entre duas posições na região: uma construção de consenso estratégico e uma instituição descentralizada intervindo em nome do governo central através de um complexo labirinto de burocracia municipal. Esta tensão permanente prejudica o desenvolvimento de um papel mais ambicioso na coordenação estratégica dos fundos estruturais (Salvador *et al.*, 2013).

O problema, fundamentalmente, reside no facto de que o seria necessário para lhes dar capacidade efetiva é tão significativo como o que está em causa num processo

de regionalização gradual e leve como o que está estabelecido na legislação aprovada em Portugal. No caso português tanto se consideram regiões as áreas das cinco atuais CCDR, como as regiões-província, em número de oito ou nove, como as dezoito regiões-distrito. O processo institucional que pretendia conduzir à regionalização, nos termos previsto na Constituição da República de 1976, era muito complexo. E foi na tentativa de definição de um regime flexível e operativo que foi levantada a questão do referendo acerca da regionalização.

### **III. 3. O referendo de 1998**

Apesar de a Constituição de 1976 prever a constituição de regiões administrativas, em Portugal Continental, as suas competências gerais e delimitação territorial só foram regulamentadas pouco antes do referendo de 1998. Na sequência da adesão de Portugal à CEE, em 1986, e da vitória do PS, nas legislativas de 1995, as pressões aumentaram no sentido de uma maior descentralização. A grande mudança no debate da regionalização ocorreu em 1991 com a aprovação da Lei-Quadro das Regiões Administrativas (LQRA), Lei 56/91, que possibilitava a criação de Assembleias Regionais e regulamentava os artigos da Constituição referentes à regionalização do continente. Seria a 4ª Revisão Constitucional a estabelecer a necessidade de ser realizado um referendo nacional sobre a constituição das Regiões Administrativas.

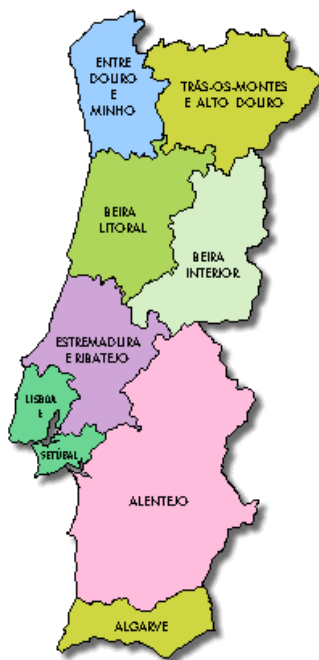
Em 28 de Abril de 1998 foi aprovada a Lei 19/98, que regulamentou a implementação da Lei 56/91. Esta lei definiu as oito regiões administrativas, cujo mapa (ver mapa 2) e poderes foram objeto de consulta popular:

- Região de Entre Douro e Minho
- Região de Trás os Montes e Alto Douro
- Região da Beira Litoral
- Região da Beira Interior
- Região da Estremadura e Ribatejo
- Região de Lisboa e Setúbal



- Região do Alentejo
- Região do Algarve

**Mapa 2 - Mapa das regiões administrativas aprovado pela lei nº 56/91**



Fonte: [regioes.blogspot.com](http://regioes.blogspot.com) (2006)

Para ultrapassar a impossibilidade constitucional de se referendar sobre matérias constantes da própria Constituição, definiu-se que o referendo seria sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, ou seja, apenas sobre o projeto em específico de regionalização, resultado de negociação entre o PS e PCP/CDU<sup>14</sup>.

O referendo sobre a constituição de regiões em Portugal Continental realizou-se a 8 de novembro de 1998. Aos eleitores foram colocadas duas questões: «Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?»; «Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de residência?». Estas duas questões tiveram resposta negativa por parte da população participante que se situou nos 48%. A primeira questão teve 64% de respostas «Não» e a segunda pergunta 61% de respostas negativas. Os resultados referentes às percentagens de resposta às duas questões foram

<sup>14</sup>António Guterres era o líder do PS e Primeiro-Ministro da altura com governo minoritário.

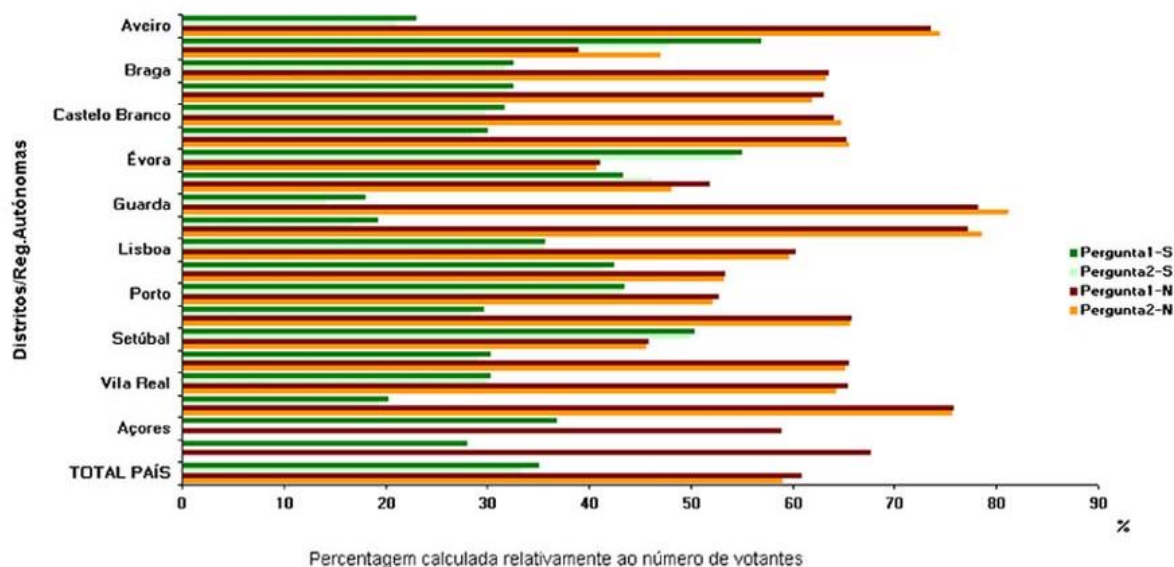
basicamente idênticos, tendo a correlação entre a distribuição das duas respostas no conjunto dos concelhos do continente sido muito forte (Freire e Baum, 2001a).

**Tabela 3 - Resultados gerais do referendo sobre regionalização**

Resultado	Criação de regiões	Criação de região na sua área de residência
Abstenção	52,4%	52,4%
Sim	36,5%	34,6%
Não	63,5%	61,4%

Fonte: Freire e Baum, 2001a (citando resultados do STAPE/MAI)

**Gráfico 3 - Resultados por distritos e regiões autónomas do referendo sobre regionalização**



Fonte: Direção-Geral de Administração Interna

Embora as regiões autónomas já tivessem autoridades regionais, os seus habitantes foram chamados a pronunciar-se sobre a primeira questão do referendo.

Freire e Baum, num estudo publicado em 2001, referem que apesar de quase nenhum partido ter defendido a abstenção e que, apesar de no início da campanha as

sondagens já apontarem para uma vitória do «Não», o resultado final era ainda incerto devido a um elevado número de indecisos. Apesar da proposta a referendo ser criação no PS notou-se um fraco envolvimento do partido na campanha. O estudo aponta para a existência de fortes divisões dentro do partido que terá causado, de igual modo, uma fraca mobilização do seu eleitorado. Os autores apontam ainda como principais causas para a elevada taxa de abstenção no referendo a fraca e incapaz condução do processo por parte do PS e, principalmente, as questões em termos do desenho do mapa das regiões. Os desentendimentos teriam como fonte principal a direção em exercício, tendo como líder do partido e Primeiro-ministro, António Guterres, e Mário Soares, fundador do partido, que se apresentou publicamente como opositor da regionalização.

Por outro lado, alguns argumentos apresentados pelos apoiantes da regionalização acabaram também por afastar potenciais «Sim». Freire e Baum (2001b) referem Fernando Gomes, na altura presidente da Câmara Municipal do Porto, que terá ameaçado com tensões separatistas no Norte do país caso o projeto de descentralização regional não vencesse nas urnas. Os movimentos de cidadãos foram outra variante a contabilizar na campanha para o referendo sendo que dos vinte e cinco grupos de cidadãos apenas onze defendiam o «Sim». Os autores referem que com exceção do “Portugal Único”, que desde 1996 se opunha à regionalização, todos os outros grupos se formaram durante o período estipulado pela lei do referendo, ou seja, até quinze dias depois da sua convocação oficial pelo presidente da República. Não deixa de ser interessante ressaltar os nomes de alguns desses movimentos. Alguns dos grupos de apoiantes do «Sim»: «Portugal Plural»; «Sim às Regiões, Melhor Portugal»; «Centristas Democratas Cristãos pela Regionalização»; «Sim à Regionalização, Sim ao Algarve». Contra a regionalização, os movimentos de cidadãos tinham nomes como: «Nação Única», «Minho contra a Regionalização», «Esta Regionalização, Não», «Regionalização? Não, Obrigado!», entre vários outros.

Mas não foram apenas os agentes políticos a terem uma participação ativa na campanha deste referendo. Várias universidades organizaram debates sobre a regionalização no período que antecedeu a realização do referendo e algumas escolas incentivaram os alunos a apresentar projetos de regionalização existentes noutros países, originando debates sobre a matéria. Também os meios de comunicação social procuraram difundir informação sobre o tema. Por exemplo, o “Diário de Notícias”

criou especificamente uma página na Internet com informação sobre as opções em confronto, bibliografia, legislação e informação sobre outros países.

Analisando o impacto dos movimentos de cidadãos nas percentagens de voto verifica-se, por exemplo, que na região Norte, onde os grupos de pressão regionalistas tinham bastante influência, conseguiram mobilizar eleitores para além do que faria supor a mera lógica partidária, apesar de esse apoio não ter sido suficiente para a vitória do «Sim» na região. Nos concelhos do Alentejo também se destacou a influência dos movimentos de cidadãos no voto «Sim», ampliando a ação dos partidos de esquerda. Já no Algarve os apoios positivos têm outra explicação com o apoio à causa por parte do PS e da CDU, mas também dos dirigentes locais do PSD, o que explica um significativo resultado positivo na região. Já os concelhos em que os votos no «Sim» à regionalização ficaram bastante abaixo do que permitiam prever as votações na esquerda, situam-se, sobretudo, no Centro Interior (distritos da Guarda, Viseu e Castelo Branco) e Litoral (distritos de Coimbra e Leiria). Existem ainda pontos de referência em grande parte do distrito de Santarém, alguns concelhos no norte da região de Lisboa e alguns concelhos alentejanos (Grândola, Odemira e Almodôvar). Nestes locais as explicações pela recusa do processo de regionalização estará relacionado com fortes controvérsias quanto à delimitação territorial das regiões administrativas, bem como a questões de ordem local (Freire e Baum, 2001b).

Tome-se por exemplo a região Centro com a repartição do território por três áreas com polarizações exógenas: Beira Litoral, polarizada pelo Porto; Estremadura e Ribatejo, indo até Condeixa, polarizada por Lisboa; Beira Interior que sofreria ainda da polarização de alguns centros de Espanha. No projeto, passariam a pertencer à Beira Litoral concelhos claramente da área de influência do Porto, como Oliveira de Azeméis, S. João da Madeira e da Feira, ou da Bacia do Douro (Porto, 1998). Era exatamente esta uma das áreas mais discutidas no projeto. O seu centro de gravidade está mais próximo da Área Metropolitana do Porto do que do conjunto das economias não-metropolitanas do Centro, e especialmente do Centro-litoral (uma realidade socioeconómica que vai de Aveiro a Leiria). Verifica-se, assim, a inclusão da Feira, de Oliveira de Azeméis, de S. João da Madeira na Beira Litoral e a exclusão de Pombal e outros concelhos com fortes relações de unidade com toda esta área. Referia-se o risco da Beira Litoral ser uma periferia do Porto e da Beira Interior ter tendência a desligar-se do litoral e a ser polarizada por Espanha (Reis, 1998).

Esta divisão era acompanhada por receios que, em vez de promover um maior equilíbrio, agravaria os efeitos de polarização de Lisboa e do Porto, com consequências muito negativas para o conjunto do país, com o aumento das deseconomias externas dos centros já congestionados e a incapacidade de se conseguir um melhor aproveitamento dos recursos que as regiões dispunham (Porto, 1998).

Em entrevista realizada no contexto desta investigação, Rui Baleiras refere duas questões essenciais para o resultado negativo do referendo: por um lado, a regionalização nunca foi um tema que despertou empatia na população; por outro lado, os defensores da regionalização cometeram um erro estratégico, diferenciando as propostas com base no mapa proposto e na sua divisão, sendo que o tema mais falado na comunicação social foi o das fronteiras das regiões, num país que não apresentava a atual convergência na divisão geográfica.

Existem ainda questões que não podem deixar de ser referidas para o fracasso do processo. Por um lado, a fraca participação do eleitorado, que considerava que a situação devia ser discutida mas que não foi votar com expressão. Por outro lado, uma certa reticência por parte dos partidos de esquerda quanto à realização do referendo, que se fez também à custa de alguma pressão dos partidos de direita, tendo o PSD como líder Marcelo Rebelo de Sousa, atual Presidente da República.

Apesar de várias críticas ao mapa proposto a referendo, discutiam-se também as vantagens. Logo à partida, a separação da região de Lisboa de concelhos do norte dos distritos de Lisboa e Santarém e do sul do distrito de Leiria, mantendo-se, por isso, no Objetivo 1, privilegiado pelos fundos estruturais. Por outro lado identificavam-se duas regiões, Trás-os-Montes e Beira Interior que, com 47.3% e 51.0%, respetivamente, do PIB comunitário, ficariam entre as nove regiões mais pobres da UE, o que seria um fator de sensibilização. No mapa apresentado estariam na situação de Objetivo 1 apenas cerca de 17% da população portuguesa, com uma quebra drástica de fundos em relação à situação anterior, com prejuízo para o resto do país dado que, de acordo com as regras da UE, o que deixasse de vir para as regiões “mais ricas” não reverteria a favor desses 17% (Porto, 1998).



entre 2007 e 2011) e tendo como principais mercados Angola, França, EUA e Alemanha.

Na década de 1980, a região Norte foi a mais industrializada do país, especializada em trabalho intensivo, de baixo valor agregado e indústrias tradicionais (têxteis, vestuário, calçado e móveis). Com a adesão de Portugal à UE foi desafiada pela concorrência da Ásia e das novas economias da Europa de Leste e não foi capaz de diminuir os custos ou de fazer uma transição eficaz para atividade de maior valor acrescentado. Essas mudanças nas condições de mercado levaram muitos empresários a preferir investir em outros setores como a construção e obras públicas. Estes fatores resultaram numa rápida desindustrialização do Norte, acompanhada de aumento do desemprego e uma queda no poder de compra (Salvador *et al.*, 2013).

A Região Norte encontra-se num contexto macroeconómico caracterizado pela redução generalizada da atividade económica, do emprego e do bem-estar social. Em 2012, a atividade económica da Região do Norte registou uma variação real de -2,6% no PIB, valor que compara com -0,7% em 2011 (+ 0,6 p.p. face à média nacional em ambos os anos). A recessão económica de 2011 marcou o fim da tendência de convergência real da Região Norte com os padrões médios de desenvolvimento da União Europeia (UE28), verificado entre 2006 e 2010, etapa em que o PIB *per capita* aumentou de 62,0% para 64,5% face à média da UE28. Assim, em 2011, este indicador retrocedeu para 62,3% e o agravamento da recessão em 2012 acentuou a divergência real para 62,1%. Apesar de esta evolução ter sido comum a todo o país, a Região Norte continua a ser a NUTS II mais pobre do país, à luz deste indicador.

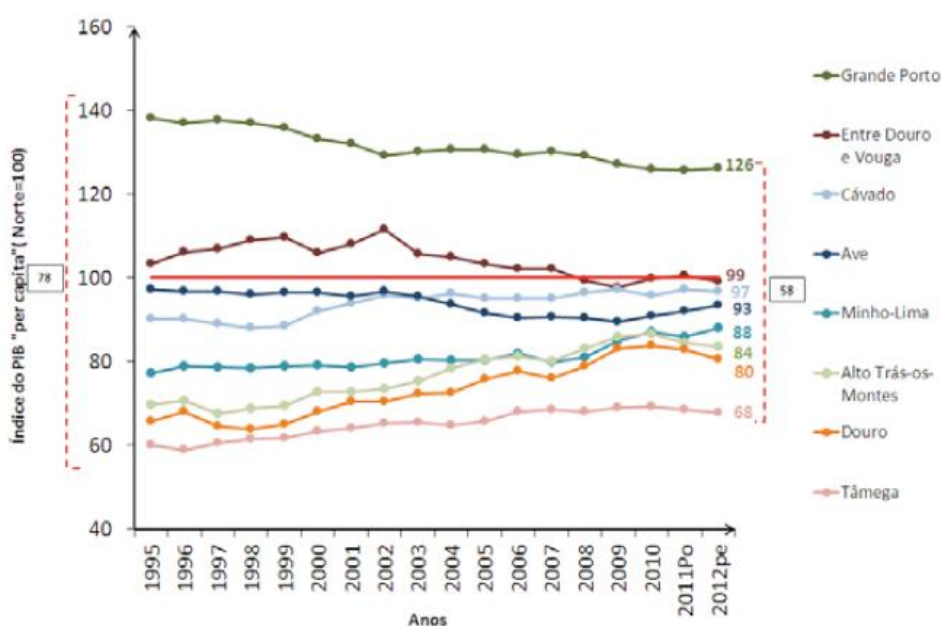
No entanto, entre 2004 e 2008, a economia da região cresceu +1 p.p. acima da média nacional no total dos 5 anos e + 0,8 p.p. na retoma de 2010. Por um lado, verificou-se o desaparecimento de muitas das empresas que caracterizavam a economia regional, por outro, o aprofundamento das interações institucionais no contexto dos sistemas regionais de inovação gerou o aparecimento e a modernização de muitas outras empresas, aumentou o nível da despesa pública e privada em I&D e incentivou a difusão dos processos de inovação. Este ajustamento contribuiu para gerar atividades de maior valor acrescentado e com maior produtividade de todos os fatores produtivos.

Os níveis regionais de PIB *per capita* permanecem os mais baixos em Portugal, de forma significativa abaixo da UE27, e o desemprego, de forma geral, não tem apresentado melhorias. Por outro lado, a atual crise financeira demonstrou a resiliência

da região, com um melhor desempenho económico em relação ao resto do país e uma grande capacidade para o crescimento das exportações no sentido de novos mercados externos (Salvador *et al*, 2013).

Contudo, o crescimento económico não tem sido suficiente para promover o crescimento sustentado do emprego. Após a crise de 2002-2003, a taxa de desemprego cresceu de 6,3% para 8,0% entre 2003 e 2007, período de aceleração no crescimento económico. Aprofundou-se o dualismo estrutural que tem marcado a evolução do sistema territorial da Região do Norte: de um lado, a “Região Urbana Metropolitana”, do outro, as áreas predominantemente rurais, marcadas pelo envelhecimento, pelo êxodo populacional e por uma atividade agrícola em declínio (ver Gráfico 2).

**Gráfico 4 - Trajetórias regionais de convergência e divergência na Região Norte**



Fonte: Norte2020, citando INE

A Região Norte caracteriza-se por um peso importante da indústria na sua estrutura económica (32% do VAB regional em 2011). Embora com preponderância de setores de baixa e média-baixa intensidade tecnológica, a região apresenta igualmente algumas atividades de maior intensidade tecnológica, como é o caso na indústria de equipamentos e/ou de componentes de automóveis, com potencial de evolução para o fornecimento à indústria aeronáutica.



A região é caracterizada por grandes disparidades territoriais com um nível muito elevado de atividade agricultura (na zona leste) e de emprego industrial (na zona oeste) com uma proporção baixa de serviços, mesmo em comparação com os padrões nacionais (Salvador *et al.*, 2013).

Apesar disso, assiste-se a um processo de terciarização, nomeadamente pelo aumento do setor dos serviços. O turismo, que tem registado um crescente dinamismo, é uma atividade com um forte potencial de crescimento, de valorização económica de recursos endógenos e de criação de emprego.

A Região Norte é a região NUTS II com maior orientação exportadora, representando, em 2012, cerca de 38% das exportações de bens (cerca de 11% do PIB) e contribuindo para a respetiva balança comercial com um excedente de cerca de 5,1 mil M€. Também é a região com maior intensidade exportadora (27% do peso das exportações no respetivo PIB), que poderá aumentar no quadro de uma estratégia orientada para as exportações, designadamente das PME. O têxtil e vestuário, as máquinas e aparelhos (sobretudo do sector elétrico e eletrónico), o setor automóvel, o calçado, os metais comuns e os plásticos e borrachas constituíram, em 2012, cerca de 66,4% das exportações de bens da região.

A escala de operação e as decorrentes limitações produtivas e financeiras que caracterizam a economia regional dificultam o processo de internacionalização. A par de outras insuficiências de natureza financeira e de recursos humanos, os ainda reduzidos níveis de cooperação empresarial condicionam o desenvolvimento de iniciativas integradas de internacionalização.

Na última década, a região viu estabilizada a sua população em cerca de 3,7 milhões de habitantes. No entanto, registou-se um processo de recomposição territorial, marcado pelo reforço acentuado dos fenómenos de urbanização, de litoralização e de metropolização, em contraponto ao esvaziamento dos territórios de baixa densidade, em particular os do interior. Em 2011, as freguesias urbanas concentravam, em 11% do território, 69% da população residente. Os restantes espaços perderam globalmente população, em particular as áreas rurais (-14%). No interior Norte (NUTS III Douro e Alto Trás-os-Montes), apesar do forte declínio demográfico registado (-18%), as freguesias urbanas conseguiram assegurar um crescimento populacional (+8%) e habitacional (+24%) muito significativo.

O forte crescimento do parque habitacional na Região do Norte, ocorrido na década passada (+15%), ultrapassou largamente o aumento das famílias (+9,9%), tendo-se traduzido no aumento dos alojamentos vagos, que representavam 202 mil fogos em 2011.

A melhoria do posicionamento da região nas cadeias logísticas globais verifica-se no porto de Leixões, com a sua vocação claramente multivalências, responsável pelo escoamento de 25% das exportações nacionais, no aeroporto Francisco Sá Carneiro, que atingiu uma posição de liderança no Noroeste Peninsular, e nos corredores rodoferroviários Lisboa/Porto-Vigo e Lisboa/Porto-Valladolid, que integram a nova Rede Transeuropeia de Transportes e asseguram cerca de 62% das exportações nacionais, promovendo a sua integração plena no espaço ferroviário europeu.

O Norte foi elegível para o FEDER durante todo o período de 1989 até ao presente, sempre como uma Região de Objetivo 1 (ou de Convergência).

Os recursos do FEDER e do Fundo de Coesão atribuídos ao Norte têm sido substanciais, no montante de 13 153 milhões de euros. No entanto, os programas não foram eficazes em todos os seus propósitos. As variáveis macroeconómicas, como o PIB e a taxa de crescimento do emprego não viram uma real convergência com o resto do país ou a UE. Em 2013, o PIB *per capita* da região Norte manteve-se em cerca de 60% da média da EU-15. Os programas foram eficazes em objetivos que se focaram na dotação de infraestruturas e na melhoria da qualidade de vida.

Os recursos do FEDER para o Norte foram crescendo de forma extremamente significativa e ao longo do tempo: 1 283 milhões de euros em 1989-1993, 3 136 milhões de euros em 1994-1999, e 3 462 milhões de euros em 2000-2006. De 1994 em diante, a ajuda atribuída à região foi consideravelmente maior, devido à intervenção do Fundo de Coesão (15% do financiamento durante 1989-2013), atingindo o pico no período em 1994-1999 (Salvador *et al.*, 2013).

### **III. 4.2. Situação da Região Norte face às metas da Estratégia Europa 2020**

Emprego - A Estratégia Europa 2020 define como objetivo alcançar uma taxa de emprego dos 20 aos 64 anos de 75% no ano 2020. Em 2013, o valor médio anual observado na Região Norte para este indicador foi de 63,3%.

I&D - No plano europeu, a meta definida é o aumento do investimento em I&D para 3% do PIB, enquanto no Plano Nacional de Reformas de Portugal foi fixado como objetivo o intervalo de 2,7% a 3,3% do PIB. Na Região Norte, o último valor conhecido é de 1,53% do PIB, em 2011.

Educação: Abandono escolar precoce - Para este indicador, a meta definida, tanto a nível comunitário como no plano nacional, é a redução para menos de 10%. Na Região Norte, a situação de partida neste indicador, em 2013, era de 19,8%.

Educação: População dos 30 aos 34 anos de idade que possui um diploma do ensino superior - Tanto a nível nacional como para a UE, definiu-se como objetivo que 40% da população daquele grupo etário obtivesse um diploma do ensino superior. Na Região Norte, o valor observado em 2013 era de 30,7%.

No que se refere às restantes metas definidas na Estratégia Europa 2020, nomeadamente nos âmbitos da pobreza e da desigualdade social e do clima e da energia, o sistema estatístico nacional não disponibiliza informação dos respetivos indicadores por NUTS II, pelo que não é possível quantificar a situação de partida da região.

### **III. 4.3. Áreas Metropolitanas**

Tendo presente a forte centralização verificada em Portugal, são as instituições como a AMP que procuram de forma constante e organizada a distribuição dos poderes para uma maior proximidade e adaptação à realidade de cada região. A AMP tem sido uma das bandeiras do aclamado processo de regionalização em Portugal.

Luís Valente de Oliveira, em 1981, definia área metropolitana como uma unidade constituída por um núcleo em íntima relação de interdependência com uma área circundante e que deve reunir as seguintes características:

- cada área metropolitana deve incluir uma cidade com, pelo menos, 50 000 habitantes, ou então, duas cidades contíguas constituindo uma comunidade única debaixo do ponto de vista socioeconómico e possuindo, no seu conjunto, mais de 50 000 habitantes, tendo a mais pequena, pelo menos, 15 000; se cada um de dois ou mais dos condados vizinhos possuir cidades com mais de 50 000 habitantes que distem menos de 32 km umas das outras, o conjunto constituirá uma área metropolitana, a menos que haja manifesta evidência de que as cidades não estão integradas social e economicamente);

- exibe uma certa homogeneidade de densidade de ocupação e de estrutura profissional da sua mão-de-obra (condado da periferia deverá ser incluído se pelo menos 75% da população ativa não for de carácter agrícola;

- pelo menos 50% da população deve viver em subdivisões administrativas contíguas cuja densidade seja de 60 hab/km<sup>2</sup>, dispondo-se num cordão que apresente aquela densidade a partir de uma cidade central;

- o número de trabalhadores não-agrícolas deve ser igual a, pelo menos, 18% do mínimo de trabalhadores não agrícolas empregados no condado que contém o maior núcleo urbano ou, em alternativa, ele deve ter, pelo menos, 10 000 trabalhadores não-agrícolas e o número de residentes não-agrícolas deve ser igual a, pelo menos, 10% dos residentes não-agrícolas do condado que inclui a maior cidade da área ou, em alternativa, deve ser local de residência de, pelo menos, 10 000 trabalhadores não agrícolas;

- os níveis de interação entre uma parte e outra atingem valores julgados suficientemente expressivos da sua dependência mútua (pelo menos 15% dos seus trabalhadores exercerem a sua atividade no condado ou condados que contêm a cidade central;

- pelo menos 25% dos elementos que nele trabalham residirem no condado (ou condados onde se situa o principal centro urbano) por via de regra, o espaço em causa pertence a unidades administrativas distintas embora estas integrem uma unidade socioeconómica com carácter próprio e portanto, com funções singulares dentro do espaço socioeconómico mais vasto em que se inscreve.

Resumindo, uma área metropolitana é um sistema complexo de atividades, concentradas num dado espaço com densidades elevadas, exibindo graus de

dependência mútua apreciáveis, sendo predominantemente dos setores terciário e secundário e habitadas por uma população que, do ponto de vista administrativo, pertence a unidades distintas mas inter-influente no campo das suas decisões.

As atribuições da Área Metropolitana encontram-se expressas no art.º 67º, da Lei n.º 75/2013, abrangendo:

- A prossecução dos seguintes fins públicos:

- Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana;
- Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
- Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano;
- Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN;
- Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano;
- Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos;
- Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano.

- Assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas:

- Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- Rede de equipamentos de saúde;
- Rede educativa e de formação profissional;
- Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- Segurança e proteção civil;
- Mobilidade e transportes;
- Redes de equipamentos públicos;

- Promoção do desenvolvimento económico e social;
- Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

- Exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.

- Designar os representantes municipais em entidades públicas ou entidades empresariais sempre que tenham natureza metropolitana.

No caso específico de Portugal, foi a Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto, que definiu a criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto definidas como “pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes”. Ou seja, o objetivo da criação destas áreas de gestão com carácter supramunicipal era permitir acompanhar mais de perto os problemas levantados por altas densidades populacionais.

Devido a um elevado crescimento populacional, a novos problemas sociais e a profundas transformações nestas áreas surgiu a necessidade de os responsáveis autárquicos adotarem novas medidas baseadas no princípio da cooperação intermunicipal. Principalmente nas áreas do Porto e Lisboa surgem questões deste tipo o que levou à criação das Áreas Metropolitanas como os espaços adequados à procura de soluções conjuntas para muitos dos problemas estruturais que afetam os municípios integrantes. Surge, assim, uma estratégia de desenvolvimento territorial para as áreas em questão.

A Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, veio estabelecer o "regime de criação, o quadro de atribuições das áreas metropolitanas e o modo de funcionamento dos seus órgãos, bem como as suas competências". A 27 de Agosto de 2008 tinha sido publicada a Lei n.º 46/2008, a qual estabelecia o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Em 12 de Setembro de 2013 foi publicada a Lei n.º 75/2013, através da qual ficou estabelecido o atual regime jurídico das autarquias locais, aprovado o estatuto das entidades intermunicipais, e estabelecido o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Esta Lei aprovou ainda o regime jurídico do associativismo autárquico. Nesta altura define-se também a nova constituição da Área Metropolitana do Porto, objeto de análise neste trabalho, que passa a ser composta por 17 municípios: Arouca, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Paredes, Porto,

Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

As AM são um tipo de entidade demográfica, económica, social, cultural e territorial que não corresponde ao conceito tradicional de cidade e coloca problemas em relação à organização das atividades e dos espaços que, para elas, devem ser adaptados e das comunicações entre si e dos canais que, para o seu estabelecimento, têm de ser preparados. A questão central do nível metropolitano consiste na gestão unificada para certos sectores ou para certos escalões de alguns sectores cujo carácter torna a sua abordagem mais conveniente a maior escala ou é suscetível de apresentação heterogénea ou conflituosa quando vista no plano de cada um dos elementos, reclamando, por isso, um acerto de conjunto que compatibilizará os interesses individuais em nome do de todos. Só se deve remeter para nível metropolitano as questões que não encontrem resposta a nível local ou que encontram resposta deficiente ou muito onerosa.

Os Agrupamentos de Municípios tiveram sucesso por não terem sido demasiado formalizados, não tendo afetado a capacidade de decisão de nenhum município. Só se formam quando nisso veem interesse e adicionam competências gradualmente quando consideradas relevantes. Mas esta eficácia é limitada quando se trata da formulação de uma vontade coletiva supra-municipal e de uma ação que a todos tenha de mobilizar e de comprometer. No caso das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto não é por falta de temas de interesse comum que elas não são agrupamentos fortes e dinâmicos, tendo em conta áreas como transportes públicos, saneamento básico, recolha de lixo, realização de eventos e construções de equipamentos (Valente de Oliveira, 1996).

É preciso adaptar uma forma de aproximação da questão de distribuição de funções entre os níveis metropolitano e local que reflita a preocupação de adaptação permanente aos problemas que se põem e aos instrumentos a que temos acesso para os resolver.

A complexidade devida às alterações quantitativa e qualitativa próprias do nível metropolitano agrava-se por via das dificuldades que a existência de diversas esferas de responsabilidade, espaciais e sectoriais implicam. Não é só o facto de estar a área metropolitana dividida em pequenas unidades locais que dificulta a coordenação, é também a sobreposição de jurisdição que pode ocorrer entre diversos escalões da

administração central, algumas vezes com atribuições e competências coincidentes ou pouco precisas ou, mesmo, deixando vazios.

As competências dos órgãos locais devem começar por ser modestas para que eles as desempenhem bem. Deve-se começar pelo reforço das competências das autarquias locais, dando sequência plena à aplicação do princípio da subsidiariedade, mesmo quando se torne conveniente que os municípios se agrupem para adquirir escala ou tornarem mais eficazes os serviços que desempenham. É preciso que processos de descentralização e de desconcentração se mantenham em níveis semelhantes. Descentralizar sem desconcentrar conduziria a uma situação anarquizante e sem possibilidade de coordenação, necessariamente prejudicial à própria Administração do Estado. Já desconcentrar sem descentralizar além de ajudar a reforçar a centralização também acabaria por fazer funcionar a Administração em vazio, por falta de interlocutores do mesmo nível (Valente de Oliveira, 1996).

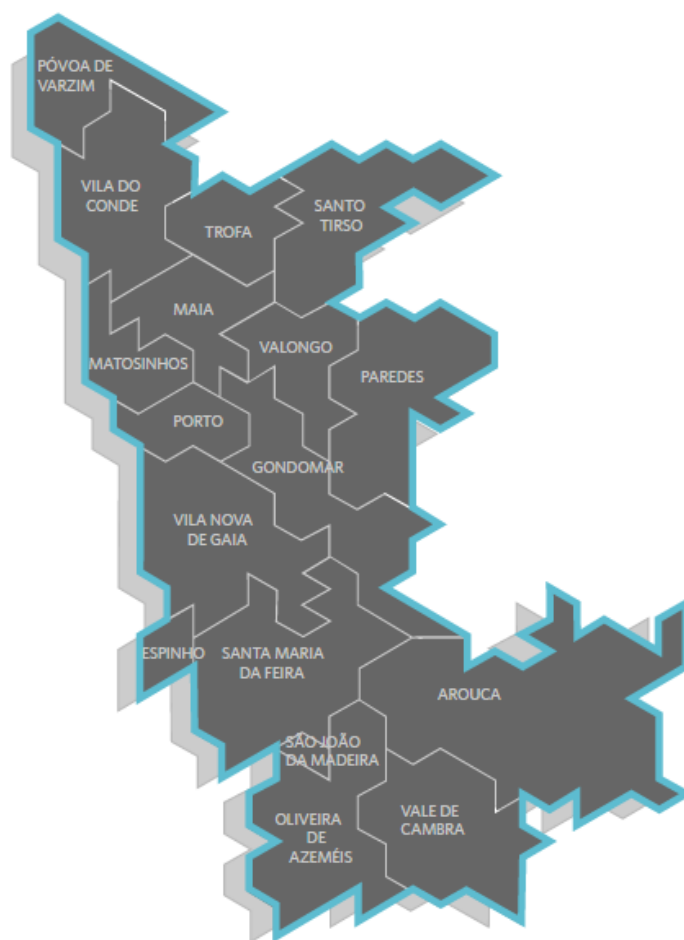
Existem questões de maior delicadeza em assuntos como os equipamentos sociais, de educação, de saúde, de recreio e desporto, de cultura, espaços livres, etc. As entidades com responsabilidades nestes campos apresentam-se com possibilidades de articulação ainda mais difíceis. Deve haver um elevado grau de coordenação entre os responsáveis pelos dois níveis de planeamento e gestão, o metropolitano e o local.

#### **III. 4.4. Área Metropolitana do Porto**

A inicial AMP era constituída por Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia. Posteriormente juntaram-se os municípios de Arouca, Santa Maria da Feira, S. João da Madeira, Trofa e Santo Tirso. A 1 de Setembro de 2009, passaram a integrar a AMP também os municípios de Oliveira de Azeméis e de Vale de Cambra. Em 30 de Setembro de 2013 foi integrado o Município de Paredes (ver Mapa 4).



#### Mapa 4 – Área Metropolitana do Porto



Fonte: AMP (2016)

A AMP e o seu território abraçam uma área geográfica composta, atualmente, por cerca de 2040 km<sup>2</sup> com uma população residente de cerca de 1,7 milhões de habitantes. Traduz-se em 9,58% da região Norte e 2,21% do território nacional.

A AMP define-se com o “objectivo de captar a inovação e de atrair novas actividades” através de um “regime de parceria com os agentes económicos e sociais metropolitanos de modo a, pela conjugação de esforços, potenciar o dinamismo da sociedade civil”. Para o desempenho das suas ações está organizada em vários segmentos. O Conselho Metropolitano, o órgão deliberativo, constituído pelos presidentes das Câmaras Municipais dos municípios que integram a AMP, tem um presidente e dois vice-presidentes. Atualmente, o presidente é Hermínio Loureiro, Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, e os vice-presidentes são

Joaquim Couto, Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso e António Bragança Fernandes, Presidente da Câmara Municipal da Maia. O órgão executivo da AMP é a Comissão Executiva Metropolitana, apoiada pelo Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitano, órgão consultivo, composto, de acordo com deliberação do Conselho Metropolitano, por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção nos domínios metropolitanos.

### **Desenvolvimento económico**

O desenvolvimento da vertente económica é um dos objetivos mais importantes de uma região, se não mesmo o mais importante. A AMP tem feito do desenvolvimento económico uma área de trabalho de relevo, tendo por base algumas empresas com um nível organizativo e uma competitividade próxima da média europeia, bem como estruturas universitárias com aposta na área da Investigação. A área da Saúde é uma das apostas com estruturas de Investigação mais prestigiadas (IBMC e o IPATIMUP e empresas fortemente investidoras em I&D, como a Bial); no sector alimentar, com o empenho da Escola Superior de Biotecnologia, e fortes empresas, como a Unicer, a RAR e a Lactogal. Existem ainda as engenharias, como o INEGI e o INESC, e empresas apostadas no desenvolvimento a nível internacional, como a EFACEC, a Salvador Caetano e a Siemens, as ciências e a economia ligada ao mar (com o laboratório associado CIMAR e uma indústria emergente no sector náutico) são ainda bons exemplos de áreas onde se podem constituir importantes *clusters* intensivos em tecnologia e mesmo inovadores a nível internacional.

Também em áreas mais tradicionais se têm afirmado empresas com dimensão e de aposta na inovação. Mas é mesmo nestas áreas mais tradicionais que se encontra a especialização da economia da AMP o que resulta numa força de trabalho relativamente desqualificada e na falta de oferta de serviços de apoio às empresas. É neste sentido que surgem as debilidades na competitividade da AMP e os entraves ao seu crescimento. A estratégia presente da AMP passa por apostar no empreendedorismo de base tecnológica e, por isso, a necessidade de uma política de desenvolvimento económico como estratégia de inovação e internacionalização. Assim, os objetivos da AMP passam por “canalizar o potencial de conhecimento gerado para fomentar a criação de riqueza, promovendo a inovação, a fixação dos seus e de outros recursos humanos qualificados na região, dando boas condições de localização, nomeadamente às empresas”.

Em 2008, a Fundação de Serralves, em parceria com a Junta Metropolitana do Porto, a Casa da Música e a “Porto Vivo Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense”, promoveram a realização de um Estudo denominado “Desenvolvimento de um *cluster* das Indústrias Criativas na Região do Norte”. O objetivo deste estudo consistiu na avaliação do impacto destas atividades na região, conhecer a sua evolução e o papel que poderão vir a desempenhar. Uma das conclusões do estudo aponta para a criação de uma Agência público-privada que se assuma como referência das indústrias culturais e criativas. O estudo em questão estabelece que “a Região Norte de Portugal terá o futuro assegurado se souber apurar as suas capacidades e ganhar massa crítica, oferecendo produtos distintivos e serviços criativos, reposicionando-se na cadeia de produção mundial, atraindo e retendo talento e capital para um desenvolvimento económico sustentável”. O referido estudo indica ainda que se encontram obstáculos no “ainda reduzido nível de atividade económica das Indústrias Criativas, o incipiente desenvolvimento das suas redes de parcerias, a fragilidade dos canais de distribuição e a ausência de sistemas especializados de suporte” e na “reduzida dimensão da sua atual massa crítica” pelo que “o sector assiste a uma perda de recursos humanos qualificados e talentosos, que procuram noutras regiões ou fora do país as oportunidades que o Norte ainda não oferece”. O estudo refere como pontos positivos os já visíveis “processos de *clusterização*, de aumento de massa crítica, de reforço do sistema de suporte ao empreendedorismo e de diluição de fronteiras entre a Ecologia e a Economia Criativas, sendo notório o seu potencial de crescimento”, apresentando “claros sinais de uma orientação do sector para actividades produtoras de conteúdos para plataformas digitais, com elevados níveis de valor acrescentado e competitividade internacionalmente”. É preciso, assim, aproveitar “o carácter distintivo e único do património cultural da região e a sua oferta contemporânea”, tendo em vista que a “infra-estrutura criativa da Região é diversificada, qualificada, bem equipada, com um nível crescente de eventos culturais, e com muito talento criativo à espera de ser aproveitado, faltando-lhe uma orientação para o mercado e consequente valorização económica. A região precisa, portanto, de apostar na notoriedade dos seus talentos criativos e tem condições para se posicionar como uma região criativa de excelência à escala nacional e europeia encontrando os seus nichos de especialização e reforçando a sua imagem”.

## **Protecção Civil e Ambiente**

A Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio define que as Áreas Metropolitanas foram criadas para a prossecução de fins públicos, designadamente para a coordenação de atuações entre municípios e serviços da administração central na área da segurança e protecção civil. Neste sentido, as competências dos municípios para a prossecução de fins públicos podem ser exercidas pelas AM quando daí resultem ganhos de eficiência, eficácia e economia (n.º 6 do artigo 6º da Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio). Assim, é da competência da Junta da Área Metropolitana, elaborar e acompanhar planos intermunicipais ao nível da protecção civil, bem como articular a atividade dos municípios em matéria de protecção civil e de combate a incêndios (alínea d) do n.º 2 e alínea n) do n.º 5 do artigo 17º da Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio).

Com o objetivo de trabalhar esta área foram definidas, em 2006, as linhas gerais do “Plano Metropolitano de Protecção Civil”. Em Outubro iniciou-se a elaboração do referido Plano Metropolitano, com a recolha da caracterização territorial e socioeconómica dos municípios que constituem a AMP e do histórico de ocorrências de Protecção Civil. A partir desses dados pretendia-se avaliar os riscos e as vulnerabilidades da AMP, tendo em vista definir planos de atuação para os cenários identificados como de maior risco. Até ao presente, esse estudo não está ainda concluído.

Em termos de ambiente, é definido o crescimento sustentável como um eixo fundamental da AMP, sendo prioritária a definição de políticas de utilização de energia, de um código de valores e de prestação de serviços ambientais, bem como a manutenção da sustentabilidade ambiental das atividades produtivas da região. Nesta área, a AMP definiu como linhas de atuação:

- a. Implementar a criação de um código de valores ambientais na AMP, apostando na dinamização de uma política de utilização racional de energia;
- b. Desenvolver uma política de apoio à criação, desenvolvimento e implementação das agências de energia, de âmbito nacional, municipal e regional e ocupar uma posição de liderança estratégica na dinamização das agências de energia, definindo de forma clara uma política metropolitana para o sector. A criação de uma Agência de Energia Metropolitana seria um instrumento para implementar soluções de eficiência energética (mas nunca foi criada);

c. Promover a manutenção da atividade pecuária ligada à produção leiteira, criando as condições para o cumprimento das novas exigências ambientais para o licenciamento, impostas pela União Europeia;

d. Definição e criação de uma rede de Parques Naturais a par da requalificação urbana ligada às suas componentes ambientais. Mindelo, Serra de Santa Justa e Pias, Barrinha de Esmoriz, Serra da Freita, Estuário Margens do Douro, constituirão, entre outros, espaços de afirmação desta nova política;

e. Completar a rede de águas e saneamento, como serviço básico essencial e proceder à renovação de algumas estruturas obsoletas. Promover a recuperação total das linhas de água da AMP, bem como de toda a orla costeira;

f. Promover uma requalificação de carácter paisagístico, urbanístico e ambiental ao longo das margens do Douro situadas na AMP;

g. Alargamento do “conceito LIPOR” na AMP, com eventual restrição inerente a compromissos contratuais entre o Governo e alguns Municípios. Serão prioridades a Conceção e Construção de um novo Centro de Valorização Multimaterial de Resíduos dotado de linhas de triagem automática de materiais, a instalação de uma 3ª linha para a Central de Valorização Energética de Resíduos, novos projetos de recolha seletiva, bem como a implantação de políticas de prevenção na produção de resíduos e de consumo sustentável.

### **Estudos e Iniciativas**

Neste aspeto e com vista ao desenvolvimento de estratégias concertadas de crescimento, a AMP tem desenvolvido estudos na área da mobilidade, bem como a definição da localização e tipologia de interfaces, estratégias para o Aeroporto Sá Carneiro e respetivo modelo de gestão, viabilidade da Linha do Vouga, o turismo na região, competências para as áreas metropolitanas, fatores de competitividades e desenvolvimento dum *cluster* das Indústrias Criativas na Região do Norte.

Em termos de iniciativas, destaca-se, em Maio de 2015, a participação da AMP no encontro anual da METREX que ocorreu no contexto da EXPO 2015. A METREX<sup>16</sup>, Rede Europeia de Áreas Metropolitanas, tem vindo a ganhar espaço no

---

<sup>16</sup> Rede vocacionada para as questões do planeamento e ordenamento do território, na perspectiva metropolitana, a Metrex foi fundada em 1996, na Conferência de Regiões Metropolitanas, em Glasgow, com o apoio da Comissão Europeia. O seu principal objectivo é o de fornecer meios para a promoção e desenvolvimento das práticas de planeamento de âmbito metropolitano. Inclui membros de 40 regiões e

contexto da UE devido ao debate crescente em torno das questões de governança metropolitana europeia, como contraponto às estruturas institucionais regionais e das cidades. O debate principal deste encontro focou-se nos "modelos comparados de estrutura de governança metropolitana, responsabilidade e poder" e juntou dezenas de governantes Europeus. A este encontro a AMP levou temas fundamentais como a mobilidade, o planeamento urbano, a energia e as questões sociais.

A Área Metropolitana apresentou o plano estratégico, ancorado no Norte 2020 e no Acordo da Parceria, de forma a potenciar e otimizar a alocação dos fundos estruturais na região Norte, no período 2014/2020.

### **III. 4.5 Estratégia 2020 da Área Metropolitana do Porto**

Apesar do já longo percurso das Áreas Metropolitanas em Portugal na procura por crescentes poderes locais e por um maior desenvolvimento regional, o caminho percorrido é ainda reduzido. Os próximos anos são cruciais na afirmação deste tipo de regionalização. Neste sentido a AMP definiu o crescimento sustentável, inteligente e inclusivo como os três principais desafios da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana do Porto para o Horizonte 2020.

O documento apresenta-se como uma proposta de mapa que deve orientar e fundamentar a transformação da AMP. Além das tradicionais áreas de investimento e de ação municipal, a estratégia tem como objetivo “colocar a região numa rota de crescimento inteligente sustentável e inclusivo”, segundo Hermínio Loureiro, presidente do CmP.

O Norte 2020 é um dos cinco programas operacionais regionais que fazem parte do Portugal 2020, o Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a Comissão Europeia, no qual se definem os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial a promover, em Portugal, entre 2014 e

---

áreas metropolitanas, sendo que de Portugal estão presentes a Área Metropolitana de Lisboa e a Área Metropolitana do Porto. Tem ainda como parceiros, instituições europeias, centros de investigação, organizações governamentais e outras redes.

2020. Na base do Acordo de Parceria está a aplicação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento - FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP.

A este envelope financeiro acrescem os demais programas europeus temáticos e outros instrumentos financeiros de que o Norte é beneficiário, para a concretização da visão da estratégia de desenvolvimento regional prevista no Norte 2020:

*“A Região do Norte será, em 2020, capaz de gerar um nível de produção de bens e serviços transacionáveis que permita recuperar a trajetória de convergência a nível europeu, assegurando, de forma sustentável, acréscimos de rendimento e de emprego da sua população e promovendo, por essa via, a coesão económica, social e territorial”.*

Neste quadro comunitário, o Norte de Portugal, identificado como “região de convergência” por apresentar um PIB *per capita* <75% da média da União Europeia, absorve fundos estruturais provenientes do Portugal 2020, designadamente dos quatro programas temáticos - "Competitividade e Inovação", "Inclusão Social e Emprego", "Capital Humano" e "Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos". Acresce, ainda, a afetação de verbas provenientes do Programa de Desenvolvimento Rural 2020, de programas de cooperação territorial europeia, Espanha-Portugal, Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu e ESPON, URBACT, INTERACT e INTERREG C, e do Programa Operacional Mar 2020.

Com o período 2014-2020 de Fundos Europeus pretende-se fazer as reformas e os investimentos necessários para a melhoria da qualidade de vida da população do Norte. Com o aumento do valor dos Programas Operacionais Regionais permite-se maior proximidade dos autarcas às verbas destes fundos. O valor que será contratualizado com a AMP e as comunidades intermunicipais da região Norte e de todo o país, assim como às autoridades urbanas, vai crescer relativamente ao valor contratualizado no QREN.

A Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da AMP tem objetivos estratégicos que passam por:

- a. Reforçar a investigação e desenvolvimento tecnológico e a inovação;
- b. Melhorar o acesso às TIC's;
- c. Reforçar a competitividade das PME;

- d. Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os sectores;
- e. Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos;
- f. Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos;
- g. Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes;
- h. Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores;
- i. Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação;
- j. Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida;
- k. Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública.

No âmbito da Estratégia AMP 2020 foi criado o Observatório Metropolitano, que tem como objetivos apoiar e informar a sua gestão, envolver e responsabilizar atores e instituições em torno de objetivos partilhados de desenvolvimento, monitorizar a evolução, comparar com outras realidades e avaliar a execução. Constitui-se como um elemento do processo de tomada de decisão, seja ao nível da condução de políticas e planos seja ao nível do posicionamento da AMP face a espaços mais alargados.

### **III. 4.6. Papel da AMP num contexto de estrutura administrativa regional**

A AMP encomendou à Faculdade de Economia da Universidade do Porto um estudo (Proença, 2012) sobre as futuras competências daquela estrutura intermunicipal, no quadro da reforma política e administrativa do Estado. O estudo refere que, no caso português, os dados existentes apontam para uma atuação excessivamente centralizada, sendo que Portugal é o único país da Europa Ocidental que só apresenta dois níveis de poder (central e local, com exceção dos casos de Açores e Madeira). O estudo mostra que “tanto as contribuições dos municípios como a contribuição do Orçamento do



Estado (OE) para as duas áreas metropolitanas apresentam valores muito baixos por comparação com os recursos públicos globais afectos à administração local: (i) as transferências do OE para as áreas metropolitanas em 2012 (cerca de 1,2 milhões de euros) equivalem a somente 0,06% do montante inscrito no OE 2012 no âmbito da Lei nº 3 das Finanças Locais (cerca de 2,1 mil milhões de euros); (ii) as transferências dos municípios de Lisboa e do Porto para as respectivas áreas metropolitanas em 2012 representam, respectivamente, 0,01% e 0,05% da despesa total orçamentada por esses municípios”. Por este motivo surgem dificuldades ao nível das áreas metropolitanas como extensa elencagem de atribuições e competências sem a devida correspondência ao nível dos meios financeiros; órgãos com composição por inerência, condicionando a disponibilidade dos seus membros para o exercício das funções atribuídas; ambivalência da estrutura orgânica, em particular na atribuição da função executiva, acometida a uma estrutura que, sendo permanente, não é um órgão da área metropolitana; legitimidade democrática apenas indireta que condiciona a sustentação da tomada de decisões. O estudo em questão apresenta aspetos favoráveis à descentralização, designadamente a melhor satisfação da heterogeneidade de preferências e a redução de custos associados a situações de assimetria de informação, bem como o reforço da capacidade de controlo democrático e da participação política dos cidadãos e a possibilidade de interferência no processo de decisão por via da “votação com os pés”, no quadro de uma acrescida concorrência interjurisdicional. Este mesmo estudo defende que “os domínios do apoio às actividades económicas, da promoção da competitividade da economia, do planeamento e fornecimento de serviços colectivos, do urbanismo e ordenamento do território, da construção e gestão de infraestruturas de cariz supramunicipal, da gestão e protecção ambiental, da educação de nível não superior, do apoio à cultura, do combate à exclusão social, da protecção policial e civil, e eventualmente de áreas ligadas à saúde parecem constituir-se naqueles onde mais se justifica a intervenção das áreas metropolitanas” e que são também estas as áreas onde os “dados empíricos mostram que existe um substancial grau de descentralização da despesa pública ao nível europeu, por vezes em forte contraste com a situação em Portugal”. O estudo chega a referir que tendo em consideração as AM do Porto e Lisboa, a poupança de recursos financeiros associada às propostas apresentadas no estudo estima-se entre 125 e 180 milhões de euros por ano. Um valor bastante considerável.

Nos tempos atuais, são muitos os desafios com que a AMP se confronta desde mudanças climáticas, o novo paradigma energético, o envelhecimento da população, os riscos e vulnerabilidades sociais, a crise económica, a economia do conhecimento e a globalização, questões que influenciam as políticas a tomar. As áreas metropolitanas são consideradas parceiras do Governo em matéria de descentralização de competências e de participação na gestão do QREN. São importantes instrumentos de desenvolvimento local porque beneficiam de uma situação privilegiada face às populações. No entanto, são vários os problemas destas áreas principalmente no que respeita ao desenvolvimento equilibrado das áreas metropolitanas e à ausência de uma governação adequada.

Surge, então, a necessidade de criar uma autoridade efetiva à escala metropolitana, dotada dos poderes, dos recursos e da legitimidade necessários para enfrentar os complexos problemas e desafios que naquelas áreas se colocam. Apesar destas entidades territoriais existirem desde 1991, continuam a não serem entidades com legitimidade própria, mas assumidas como a soma das várias legitimidades de cada um dos presidentes dos municípios que a compõem. Coloca-se, assim, a necessidade de um verdadeiro estatuto supramunicipal, que lhes permitiria ter competências próprias, planear e administrar um território metropolitano e não uma manta de retalhos municipais.

Aurora Vieira, vereadora da Câmara Municipal de Gondomar, defende que a “região do Norte sempre se afirmou pela capacidade de empreender e de trabalho das suas gentes e apesar de ser o território mais desfavorecido, e dentro deste com imensas assimetrias, e com maior empobrecimento e menor PIB/*per capita*”. Refere ainda que “os seus decisores têm visto a circunstância como fator crítico de mudança” e têm conseguido encontrar soluções diferenciadoras e “tomado posições conjuntas contra o centralismo instituído”, como é o caso dos transportes.

Apesar das crescentes promessas de descentralização, o centralismo agudizou-se. Os órgãos descentralizadores criados e existentes quase não têm competências, nem orçamento e não têm nenhum poder ou legitimidade política.

Neste contexto e atendendo a todas as potencialidades atrás elencadas, ao longo dos anos, assumiram-se propostas que defendem a constituição das próprias Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto como regiões administrativas.

Em relação a esta proposta surgem, no entanto, alguns inconvenientes. Os municípios constituem em Portugal, unidades administrativas com uma antiga tradição. Devem permanecer como o elemento básico da estrutura administrativa do País, para os quais se poderá descentralizar o maior número de funções que não tenham de ser desempenhadas a um nível mais amplo. Para estimular esta descentralização deve-se favorecer a constituição de agrupamentos. Deve-se começar pela descentralização de competências para os municípios porque eles são consolidados na administração portuguesa e já possuem formas de gestão e de cooperação entre si. Essa descentralização deve ser acompanhada de meios financeiros. O exercício da responsabilização que a descentralização significa impõe que os eleitos respondam perante as populações que os elegeram pelo bom ou mau uso das contribuições que elas pagam (Valente de Oliveira, 1996). Os principais problemas que as AM têm para resolver são, na essência, respeitantes a competências municipais, mas postos a uma escala maior e reclamando acertos entre autoridades diversas, como por exemplo, transportes, água, saneamento, lixo ou grandes equipamentos. São os problemas que afligem os habitantes das áreas metropolitanas. O problema principal tem que ver com a arrumação adequada das atividades e as suas questões mais do que com o estímulo ao desenvolvimento. Ao separar uma AM do vasto espaço que a rodeia e que precisa de estímulos, está-se a desaproveitar a capacidade de impulsionamento de progresso que as instituições nela sediadas contêm e a cometer responsabilidade próprias de autarquias locais em casos em que os problemas seriam mais ajustáveis à figura do agrupamento de municípios. Por esta razão fazer das AM regiões administrativas desligadas das parcelas mais atrasadas do território pode não ser a solução (Valente de Oliveira, 1996).

Um estudo comparativo dos modelos de governança de quatro áreas metropolitanas<sup>17</sup> na União Europeia, em 2012, desenvolvido pela Goberna<sup>18</sup>, afirma que as políticas locais e regionais, nelas se incluindo as metropolitanas, tendem hoje em dia a responder a três grandes objetivos: coesão territorial e social; competitividade do território, em particular através da inovação tecnológica e social, emprego e educação e

---

<sup>17</sup> Para os fins deste estudo, selecionaram-se quatro áreas metropolitanas constituídas em torno de cidades de média dimensão: Área Metropolitana de Barcelona; Grande Lyon (Communauté Urbaine de Lyon); Paris – Île de France; Berlim.

<sup>18</sup> É um projeto coletivo, promovido pela Fundação Internacional e Ibero-Americana para a Administração e Políticas Públicas e o Instituto de Pesquisa da Universidade Ortega y Gasset e apoiado pela Cooperação Espanhola.

o aprofundamento da descentralização e da democracia local. Aproximar-se da realização destas metas implica a identificação, formulação, execução e avaliação das políticas públicas adequadas tanto em campos tradicionais como em campos novos e inovadores para os governos locais e regionais. Esse estudo concluiu que:

a. existe um grupo de políticas estreitamente ligadas ao território, que parecem ser vinculadas ao nível da área metropolitana e que estas políticas constituem parte do núcleo das competências que se encontraram nos quatro casos;

b. a eficácia e a eficiência das políticas territoriais podem estar relacionadas com a sua cobertura geográfica e, em particular, com a sua coincidência com o território real da área metropolitana e/ou a zona urbana;

c. a inclusão de outras competências pode resultar numa utilização sub-eficiente dos recursos;

d. as instituições e as políticas metropolitanas inserem-se em contextos locais, regionais e nacionais que condicionam a eficácia e eficiência das mesmas obrigando a mecanismos de concertação e coordenação e à realização de acordos entre todos os atores do território, públicos e privados;

e. estes mesmos atores, bem como o grau de descentralização real, condicionam também, em particular, a definição e o alcance das suas competências e do seu modo de governança e de representação.

Ou seja, uma vez determinada a área geográfica da área metropolitana, serão fundamentalmente estes dois grupos de variáveis – o grau real de descentralização e o conjunto de competências – que determinarão o modo de governança mais adequado, bem como as competências precisas e detalhadas da AM. Como regra geral, na medida em que a autoridade da Área Metropolitana corresponde a uma coletividade territorial existente e inserida no sistema de descentralização do Estado, a eleição dos conselheiros, parlamentares ou deputados é direta. A eleição do Presidente da instituição é feita pela Assembleia regional. Pelo contrário, se a forma jurídica da organização da AM provém de um acordo de intermunicipalidade, a eleição das suas autoridades tende a ser indireta, realizada por e entre os eleitos dos municípios que constituem a AM. Não obstante, é imprescindível ter em conta que, nos casos em estudo (Lyon e Barcelona) os sistemas de eleições indiretas dão-se em contextos com um alto nível de descentralização e, acima de tudo, com uma estrutura de níveis de governos

local e regional muito diversificada. Estes graus de diversificação das estruturas infra-estatais preexistentes possivelmente não tornam imprescindível a eleição direta de novos conselheiros territoriais. Pelo contrário, em países pouco descentralizados e com poucos níveis de poder infra-estatal, é altamente recomendável que os órgãos de decisão e deliberativos de instituições da AM surjam do sufrágio universal e possam prevalecer-se desta legitimidade. Neste sentido, a criação da AM responde também a uma lógica de descentralização e não apenas de otimização das políticas territoriais à procura da maximização do bem-estar do cidadão. A nível de competências, as quatro AM estudadas partilham quase todas as competências genéricas que, em geral, se consideram que correspondem a uma AM: ordenamento do território, urbanismo, planeamento económico, coesão territorial e social, transporte público, meio ambiente e água, sendo estas, apenas, as mais importantes. A repartição destas competências volta novamente a depender, fundamentalmente, da repartição das competências entre as diversas instâncias de governo, nacional, regional, provincial, municipal e da inserção da institucionalidade da AM nesta estrutura.

### **III. 5. O futuro**

Tendo como objetivo uma compreensão mais completa da proposta de descentralização apresentada pelo Governo foram colocadas questões a Eduardo Cabrita, Ministro-Adjunto do XXI Governo Constitucional, no dia 28 de março de 2016 com resposta enviada por e-mail no dia 19 de maio de 2015 pelo chefe do gabinete José Luís Barão.

Nas respostas às várias questões colocadas ressalva a indicação de que o atual governo aposta na descentralização como a base da reforma do Estado, com a transferência de competências do Estado para órgãos da Administração mais próximos dos cidadãos. Esse processo passa por uma democratização das CCDR, o reforço da legitimidade democrática e das competências das áreas metropolitanas, reforço da cooperação intermunicipal das CIM, transferências de atribuições e de competências para as freguesias e municípios.

O Governo indica que os objetivos do “Plano de Descentralização” passam por aprofundar a democracia local, melhorar os serviços públicos de proximidade e atribuir novas competências às autarquias locais, potenciando estímulos ao crescimento económico com a alocação de recursos para um nível mais próximo dos cidadãos, que levará à promoção da coesão territorial. Refere ainda que tem como objetivo prioritário a afirmação do interior como um aspeto central do desenvolvimento económico e de coesão territorial, através do aproveitamento e valorização dos recursos do território e das regiões transfronteiriças. O governo criou para este efeito a “Unidade de Missão para a Valorização do Interior” que tem como objetivo criar, implementar e supervisionar um programa para a coesão territorial, promovendo medidas de desenvolvimento do interior. A Unidade de Missão para a Valorização do Interior pretende-se transversal, com o objetivo de promover a atração e fixação de pessoas nestas regiões, a cooperação transfronteiriça e o intercâmbio de conhecimento aplicado entre centros de I&D e as comunidades rurais.

Quando questionado sobre que poderes podem ser desconcentrados e quais as competências a descentralizar, a resposta apontou para o “Plano de Descentralização”, que se prevê estar concluído no final do primeiro semestre de 2017, portanto antes do início do novo ciclo autárquico 2017/2021. Este plano aposta na revisão das competências das CCDR e das AM, com o reforço da sua legitimidade democrática. O novo modelo territorial assentará em cinco regiões de planeamento e de desenvolvimento, correspondente às áreas de intervenção das CCDR, na criação de autarquias metropolitanas, na promoção da cooperação intermunicipal, na descentralização para os municípios das competências de gestão dos serviços públicos de carácter universal e na afirmação do papel das freguesias.

As AM deverão ter competências nas áreas dos transportes, das águas e resíduos, da energia, da promoção económica e turística e na gestão de equipamentos e programas de incentivo ao desenvolvimento dos concelhos que as integram. As comunidades intermunicipais serão um instrumento de reforço da cooperação intermunicipal, em articulação com o novo modelo de governação regional, com a revisão das suas atribuições, dos órgãos e modelos de governação e de prestação de contas. Quanto aos municípios terão as suas competências alargadas nos domínios da educação (ao nível de ensino básico e secundário), da saúde (ao nível dos cuidados primário e continuados), da ação social (em coordenação com a rede social), dos transportes, da cultura, da

habitação, da proteção civil, da segurança pública e das áreas portuária e marítima. As freguesias terão poderes em função da delegação municipal que for efetuada.

Nas respostas enviadas o Governo reconhece que o objetivo deste plano é “ultrapassar a pesadíssima irracionalidade da multiplicação de matrizes territoriais que não correspondam entre si, e que, sobretudo, não são eficazes e que têm custos pesados em termos de ineficiência e em termos de despesa pública”.

Pretende-se que os presidentes e respetivas assembleias das AM de Lisboa e Porto sejam eleitos diretamente pelos cidadãos já nas autárquicas de 2017. Nas CCDR pretende-se estabelecer a eleição do respetivo órgão executivo, por um colégio eleitoral formado pelos membros das câmaras e das assembleias municipais (incluindo os presidentes das Juntas de Freguesias). O órgão executivo da CCDR terá três a cinco membros e deverá responder perante o Conselho Regional, sendo as funções exercidas em regime de incompatibilidade com quaisquer outras funções políticas ou administrativas, de natureza nacional ou autárquica.

Em entrevista concedida ao jornal “Público”, publicada *online* a 28 de Maio de 2016, o ministro-adjunto, Eduardo Cabrita, responsável pelo poder local e descentralização do governo, refere que o objetivo para a próxima década é passar a percentagem da despesa pública de 16 para 24% para o nível regional e local. Como explicação para a proposta de descentralização apresenta indica que

«Em Portugal, uma parte dos ministérios estão organizados segundo os antigos distritos, outros segundo os modelos das comissões de coordenação regional, o que significa que, quando se quer juntar as várias áreas para definir prioridades para o Alentejo ou para o Norte, bom... cada um tem o seu Norte e cada um fala do seu Alentejo, sendo que a desresponsabilização é total e a opacidade na decisão é significativa.»

O objetivo inicial passa por convergir a generalidade das estruturas territoriais do Estado para o modelo das CCDR, deixando de lado funções nacionais que indica serem o caso das direções de finanças ou direções de segurança social que, na sua parte financeira, são funções puramente nacionais.

Quanto às AM, Eduardo Cabrita defende que

*«Não tem sentido hoje dizer: Vá visitar Cascais. Tem sentido dizer: Vá visitar Lisboa, que, para este efeito, vai de Mafra a Sesimbra. Também não tem sentido falar*

*da atracção de projectos económicos para Gondomar ou para São João da Madeira. Tem sentido é falar daquilo que é a marca Porto. Essa articulação no espaço de uma grande autarquia de matérias que têm uma dimensão supramunicipal corresponde a algo que está previsto na Constituição e que tem um modelo de decisão e que todos os autarcas das áreas metropolitanas contestam.»*

Ressalvou ainda a constituição de uma equipa técnica com a participação da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias que indica evitar que as decisões sejam tomadas de cima para baixo. Quanto à regionalização assumiu que não está no programa do governo e que “acabando com o caos atual, permitirá no futuro que a questão possa ser repensada com base nas vantagens de uma reorganização territorial do Estado”.

Convém compreender que a proposta do Governo não consiste numa reforma da Administração Central nem tem como objetivo resolver os problemas de duplicação existentes em termos de competências. Pelo contrário, parece trazer apenas uma nova divisão nas competências atribuídas, passando algumas das AM para os municípios e outras dos municípios para as freguesias. Por um lado, pode-se realmente verificar uma aproximação das competências à população. Por outro lado, pode-se criar um problema resultante dos novos métodos de eleição dos representantes das AM e CCDR. Não se pode atribuir legitimidade por base de uma eleição que não compreende o propósito de uma instituição. As AM são a representação de um conjunto de municípios e os seus representantes devem surgir das suas próprias estruturas para que seja concretizado o seu objetivo de criação. Já as CCDR's são órgãos desconcentrados do Estado e não faz sentido que sejam eleitos pelos representantes do poder local. De um modo geral, estas medidas tentam remendar a falta de uma entidade regional de administração mas não vão solucionar os problemas existentes.

Com a criação do que o Governo chama “autarquias metropolitanas” está-se a acentuar a bipolarização Porto-Lisboa e a remeter o restante país para segundo plano. Não é este o objetivo de um projeto de descentralização. Fala-se também de uma redução de custos pesados em termos de ineficiência e em termos de despesa pública mas é definido de que forma isso será concretizado. Em termos práticos, com o “Plano de Descentralização”, o país continuará com os mesmos problemas estruturais e com um desenvolvimento a várias velocidades e sem uma estratégia regional definida.



A questão não passou também despercebida ao Presidente da República. Marcelo de Sousa, à saída de uma conferência, listou um conjunto de questões que quer ver respondidas sobre o tema, nomeadamente se a nova lei terá cabimento constitucional:

*«Como é? As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto sobrepõem-se às CCDR que existem? Deixam de pertencer? Que poderes é que têm? Os poderes são repartidos? Não são? A resposta a estas questões é muito importante, para que funcione bem o sistema, para que não haja problemas de atrito entre os presidentes das câmaras, as CCDR e as áreas metropolitanas. (...) Estarei atento para verificar se de facto é uma solução estável»* (Pincha, 2016).

Também a AMP começa a destacar incertezas quanto a este novo processo de descentralização. Para esse efeito criou um grupo de trabalho para apresentar ao governo desafios, sugestões e dúvidas relacionadas com a eleição direta dos presidentes das áreas metropolitanas nas autárquicas de 2017. O objetivo será precisamente esclarecer as competências de cada entidade e se existem conflitos com as CCDR, os municípios e as CIM. Também o financiamento é uma questão a ser estudada neste contexto (RTP, 2016).

Existem também reações locais à proposta de descentralização do governo. O presidente da Câmara Municipal de Paredes, em cerimónia comemorativa do 25 de Abril, defendeu a regionalização e criticou esta proposta. Celso Ferreira defende que o Governo devia concentrar o seu esforço legislativo nas CCDR que “são um elemento preponderante para que se possa cumprir o desígnio constitucional da regionalização” e que pela “sua importância, as CCDR deveriam ser eleitas directamente pelo povo”. Celso Ferreira referiu ainda que quando na oposição “os partidos falam de regionalização, mas, chegados ao Governo, deixam-na na gaveta, numa clara falta de respeito pelo país e num claro aprofundar das assimetrias” não concordando ainda com “a proposta de eleição directa das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, porque são associações de municípios e nessa medida devem ser eleitas pelos associados” (Verdadeiro Olhar, 2016). Também da região do Algarve se fizeram sentir reações à proposta do governo. O deputado Cristóvão Norte, eleito pelo Algarve, dirigiu uma carta aberta ao Primeiro-Ministro a respeito do plano de descentralização anunciado em Conselho de Ministros. Da carta ressaltam-se algumas opiniões:

*«Segundo o anunciado, o propalado plano, entre aspectos menores, propugna uma revisão das competências das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e das Áreas Metropolitanas, reforçando-se a respetiva legitimidade democrática, bem como o robustecimento das competências dos Municípios. (...) O anúncio feito não é uma originalidade, mas uma oportunidade. Tem o condão de reabrir a discussão sobre a matéria, mas enferma do paradoxo de outorgar legitimidade política directa a quem goza do beneplácito do Estado, como é reconhecidamente o caso das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, as quais terão os seus órgãos eleitos por voto directo e universal, enquanto se cerceia idêntico procedimento electivo às demais entidades de cariz supramunicipal. Trata-se, bem vistas as coisas, de fomentar um país a duas velocidades: Lisboa e Porto, por um lado, os demais, por outro.*

*As comunidades interurbanas e os respectivos órgãos – cujo universo de competências se assemelham às das áreas metropolitanas – continuarão a ser eleitos por sufrágio indirecto, e as CCDR evoluirão para esse sistema de escolha. Estas últimas, dependerão da vontade de Presidentes de Câmara e das Assembleias Municipais. Dependerão de Presidentes de Câmara e Assembleias Municipais que foram eleitos com uma representação meramente local e não desenhada para ponderar e deliberar matérias supramunicipais. Este facto diminui a vitalidade e a autoridade desse poder, enfraquece-o e relega-o para um patamar politicamente menor, mais atreito a descon siderações do poder central e menos sindicável. Ou seja, mais fraco e menos capaz de competir com os formados por sufrágios directo, de vocação semelhante e competências congêneres.*

*Ainda assim, numa evolução a não desconsiderar, em tese, as CCDR, revestirão diferente natureza, deixando de se constituir como organismos desconcentrados do Estado para figurarem como organismos descentralizados, embora, como se assinala, destituídos de um escrutínio político aberto e plural. Todavia, não se pode negar que este passo seja desprovido de significado.»*

Ainda

*«Não obstante, não posso emprestar a minha concordância a um modelo que amplie a voz dos que já hoje têm mais economia, mais população, maior influência política. Em suma, descentralização sim, gigantismo metropolitano não. Portugal descentralizado, mas não subjugado a Lisboa e Porto, a diferentes velocidades e em*

*que se agudizem as disparidades regionais. Para se equilibrar Portugal não se pode ter gigantes políticos e anões administrativos. Esta é uma oportunidade que não se deve esbanjar para contrariar uma visão centralista e caduca, administrativamente obsoleta e politicamente não representativa. O Algarve tem condições para que se consagre a eleição directa e universal da CCDR e, na medida em que se verifique a concordância dos municípios, somar-lhe as competências da Comunidade Intermunicipal do Algarve, pois, assim sim, atende-se às pretensões de legitimidade democrática e abre-se um capítulo de coordenação política alicerçado num patamar de escala intermédia mais adequada para a tomada de muitas decisões que se encontram na esfera dos municípios ou para as quais os órgãos desconcentrados não são a resposta certa» (Dias, 2016).*

Segundo o “Jornal de Notícias”, de 16 de Agosto de 2016, sobre a consulta às freguesias, nas competências a descentralizar, o Governo, "usando o processo de reorganização administrativa de Lisboa como referência, pretende que as freguesias exerçam 'poderes em domínios que hoje lhes são atribuídos por delegação municipal' reforçando as competências próprias das freguesias". Na proposta apresentada à Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e à ANMP, da “administração central prevê-se descentralizar para as freguesias competências relativas à instituição e gestão de Espaços do Cidadão, em articulação com a rede nacional de Lojas do Cidadão", a “realização de "pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico", bem como a manutenção dos espaços envolventes destes equipamentos, fazem parte das competências a transferir”. A gestão e manutenção de espaços verdes, a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros, a reparação e substituição "do mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão" e a gestão corrente de feiras e mercados são áreas que podem ser confiadas a estas autarquias. Nas atribuições próprias das freguesias podem ainda configurar a gestão da "utilização e ocupação da via pública", da afixação de publicidade de natureza comercial, da atividade de exploração de máquinas de diversão e dos "recintos improvisados". Estão ainda presentes na proposta do governo os espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, a atividade de guarda-noturno, os acampamentos ocasionais e a realização de fogueiras e queimadas. Os recursos financeiros para estas atribuições "provêm dos orçamentos municipais", mas a proposta admite o "alargamento da receita com impostos próprios, através da revisão do regime

do IMI [Imposto Municipal sobre Imóveis] rústico e do alargamento da participação no IMI urbano". Além destes recursos afigura-se também como possível a criação de "novo regime de transferência de recursos financeiros dos municípios para as freguesias" usando o processo de reorganização administrativa de Lisboa como referência.

Fernanda do Carmo defende que a proposta atual apresentada pelo governo é uma boa solução pois é uma forma de aprofundar a desconcentração e a descentralização. Já em caso de aplicação efetiva de regiões administrativas considera que o mapa ideal seria mesmo o das cinco regiões-plano, ou seja, a área de atuação das CCDR, incluindo as AM (ver mapa 5).

#### **Mapa 5 - Mapa de atuação das CCDR's**



Fonte: snig.dgterritorio.pt (2016)

Já David Santos, ex-presidente da CCDR Algarve, considera que a tentativa do atual governo dá mais legitimidade às instituições, mas assume-se como apologista da existência de regiões. Neste caso, reconhece que as CCDR deixariam de ter sentido na sua existência.

Basílio Horta, presidente da AML, refere que o que está a ser feito, e pode ser feito, pelo governo é uma alteração cuidadosa que surte apenas alguns efeitos práticos. Ressalva, ainda, que pode existir um conflito de interesses entre as AM, as CCDR e os municípios e que é importante perceber quem tem de regular estas situações. Ainda quanto à proposta de descentralização do governo considera “irrefletida” pois serve apenas para aplicar as políticas nacionais à escala local, sendo um passo ao lado no percurso pela criação de regiões administrativas. Indica ainda que não faz sentido que a presidência das CCDR não seja escolhida pelo Governo, sendo órgãos desconcentrados da administração central.

Basílio Horta destaca ainda que, no caso específico da AM Lisboa, não precisa de CCDR, pois têm competências idênticas. Reconhece a necessidade da CCDR na área do oeste mas não na AML e que esta pode assumir todas as competências. Concorde com a descentralização administrativa e não com a regionalização política. Indica que esta é uma “resposta que fica um grau abaixo do federalismo, que por seu lado, é uma resposta às independências” e que em Portugal não temos esta necessidade devido ao tamanho do país e à sua coesão. Considera que as CIM e as Associações de Municípios podem ser a solução para os problemas existentes de centralização das competências do governo. As próprias câmaras deveriam ter capacidade de potenciar a sua atuação.

Já Fernando Condesso considera possível existir descentralização através das competências existentes nas AM e CIM que “devem adquirir dimensão territorial para ser transformadas em RA [regiões administrativas] e objeto de atos eleitorais que tornem os seus órgãos representativos do seu eleitorado em ordem a responderem não a lógicas municipais somadas mas a autênticas lógicas de interesse regional-supramunicipal”. Quanto à desconcentração considera já existir territorialmente com as AM e as CIM, mas com “muito maus resultados e sem ligação aos cidadãos por falta da sua representatividade”.

Em relação à divisão que possa existir no país para a constituição de regiões administrativas, Fernando Condesso refere o método funcional que “aconselha a alinhar as atribuições das CCDR pela LQRA e proceder a eleições para as Juntas Regionais (que substituem a Comissão de Coordenação) ou ir juntando as CIM até adquirirem dimensão, mesmo que não exatamente simétrica com as atuais CCDR, e proceder do mesmo modo”.

José Silva Costa, professor catedrático na Faculdade de Economia da Universidade do Porto, investigador e professor nas áreas da Economia e Finanças Públicas, Economia Regional e Urbana e Teoria das Escolhas Coletivas, considera que “o processo de regionalização é uma condição necessária para o desenvolvimento regional em Portugal, embora não seja condição suficiente” que só será possível mediante um processo de descentralização política e administrativa. O mapa que refere como ideal seria coincidente com as atuais CCDR e o processo que considera adequado baseia-se em mudanças ao nível da organização do governo central com o reforço do peso de um ministério com competências de coordenação territorial; ao nível da Administração Central com a implementação de políticas que favorecem a existência de uma administração de topo muito qualificada e estável e a criação/reforço de agência de coordenação de políticas territoriais; ao nível da coordenação vertical entre níveis de governo através da valorização do papel dos Conselhos de Coordenação Intersetorial em cada região, da valorização do papel do Conselho Regional e do reforço da implementação de abordagens territoriais integradas por parte das autarquias via contratualização com CIM e AM; ao nível da Administração Local com incentivos à criação de gabinetes de apoio ao desenvolvimento local reforçando a componente imaterial das iniciativas a desenvolver; ao nível das políticas públicas baseada numa maior orientação para resultados e mais incentivos à adoção de estratégias cooperativas. A solução apresentada assentava numa evolução faseada das CCDR para governos de Regiões Administrativas e na eleição direta dos presidentes das Juntas Metropolitanas.

Já Rui Baleiras, membro do Conselho das Finanças Públicas, defende a criação de uma regionalização “suave”, que não faz sentido se não assentar nas NUTS II. Neste sentido as regiões devem concentrar-se no desenvolvimento económico, com uma organização política e administrativa horizontal. Neste modelo existiria uma estrutura hierárquica pequena, com poucos elementos executivos no poder político; em que as regiões não seriam proprietárias de activos (p.ex: escolas, hospitais) pois geram constrangimentos financeiros para o futuro; no início deveriam ser proibidas de terem acesso a dívida (devido ao contexto da dívida pública); mas deveriam ter acesso a impostos e ónus fiscal (dentro dos elementos de financiamento devem poder cobrar impostos) de forma a criar uma cultura de disciplina orçamental. O principal objetivo destas regiões deve ser o fomento do desenvolvimento económico.

## CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi responder à questão: “Como se desenvolvem os processos de regionalização em Portugal Continental desde Abril de 1974?”. Como hipóteses de trabalho previamente enunciadas foi considerado que, apesar de profusamente discutido, o tema “regionalização” é um assunto *tabu* não só para os partidos políticos e para os governos em funções mas também para a população, de uma forma geral. A regionalização em Portugal é, não só, uma meta por atingir mas também um processo mal visto por um país demasiado centralizado. Portugal tem-se refugiado em processos de descentralização e em instrumentos de desconcentração para, sucessivamente, adiar a regionalização preconizada na Constituição de 1976. Pretende-se ainda mostrar que a regionalização poderia, a médio e longo prazo, trazer grandes benefícios não só para a economia do país como para as áreas histórica, política, social e ambiental de um país marcadamente diferenciado ao longo de todo o seu território.

De acordo com a pergunta de partida foram colocadas algumas questões derivadas. Primeiro, foi necessário compreender em que consistiu a procura da regionalização em Portugal ao longo dos anos. Em segundo, procurou-se compreender qual o papel das instituições nesta procura. Por último, tenta-se clarificar de que forma será possível implementar a regionalização em Portugal.

A ideia base desta investigação assenta no conceito de “região” como sendo a mais representativa de interesses e identidades. É vista como tendo maior legitimidade democrática e um papel mais fortalecido junto das populações, em relação a órgãos intermédios, como é o caso das CCDR’s e das AM’s. Ressalva-se, de igual modo, o papel crescente da região no contexto da UE. Serve como base de divisão para efeitos estatísticos e tem visto multiplicarem-se as políticas com vista ao desenvolvimento regional dos países. Dentro da UE, as regiões são notadas como atores políticos com afirmação crescente. São vários e diversos os percursos de desenvolvimento das regiões na Europa que explicam não existir uma heterogeneidade de critérios para a sua definição.

Em Portugal, apesar de ter sido a Constituição de 1976 a consagrar a autonomia do poder local e a definir a criação de regiões administrativas, foi com a adesão à UE que as atenções se começaram a virar para o desenvolvimento de uma política regional.

Nunca são efetivamente estabelecidas as regiões administrativas, mas começam a ser implementadas políticas de descentralização e definidos programas de desenvolvimento regional.

O referendo de 1998 foi o momento mais próximo da concretização de uma divisão regional administrativa mas que terminou com uma vitória esmagadora do “Não”. Além da reduzida participação popular no referendo foram muitos os pontos de conflito na sua discussão. O maior de todos, e que prevaleceu ao longo dos anos, centrou-se na divisão a fazer (quantas regiões, quais e que fronteiras). Num país caracterizado por grandes desequilíbrios sociais, económicos e territoriais as propostas diferenciavam-se, acima de tudo, por divisões entre litoral e interior, já existentes na maior parte dos indicadores socioeconómicos e que difundiam o medo da sua acentuação.

Com a recusa da criação de regiões administrativas, a responsabilidade do desenvolvimento regional é entregue, de forma repartida, às CCDR's e às AM's. As CCDR's são, no entanto, órgãos sem legitimidade prática e com competências em áreas, muitas vezes, transversais a outras entidades como as autarquias e as próprias AM's.

Já as Áreas Metropolitanas, apesar de assumirem um papel que visa a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram, não funcionam como regiões administrativas. O objeto de estudo desta investigação, a Área Metropolitana do Porto, mostra como estas entidades podem ser promotoras de desenvolvimento regional e que têm capacidade para aumentar as suas próprias competências. Contudo, estas instituições não são mais do que representações dos seus municípios. Ainda assim, têm maior eficácia do que as CCDR's e são, inclusivamente, uma escolha (mesmo que indireta) das populações. A solução para uma maior eficácia da sua atuação passaria por uma maior autonomia de decisão e por uma separação do que são os interesses municipais. Neste caso, verificar-se-ia um maior interesse da região na atuação da Área metropolitana, mas deixaria de servir para os efeitos que foi criada, ou seja, representar os municípios que a constituem.

O atual governo português tem definido no seu programa a descentralização, como base da reforma do Estado (profundamente centralizado). Esse programa prevê a revisão das competências das CCDR's e das AM's. As Áreas Metropolitanas são transformadas em autarquias locais através de eleição direta dos seus representantes, nas próximas eleições autárquicas (a realizar em 2017). As CCDR's passam a ser eleitas



pelos membros das Câmaras Municipais, das Assembleias Municipais e das Juntas de Freguesias. De um modo geral, prevê-se o reforço de competências já existentes em todas estas entidades.

Esta proposta governamental é vista como mais um desvio em relação à regionalização prevista na Constituição. Passa-se de uma visão de regionalização para uma ideia de descentralização e volta-se a adiar a criação de regiões administrativas. O Governo ainda não definiu, de forma clara, como serão efetuadas as repartições de competências e os poderes que terá cada entidade ou mesmo os financiamentos para a sua atuação. De um modo geral, afigura-se como incerto esta nova via para a descentralização da Administração Central. Com o reforço das competências das duas AM's (Lisboa e Porto) afigura-se um novo reforço da bipolarização já existente em Portugal.

Retomando a hipótese avançada previamente de que “apesar de bastante discutido, o tema “regionalização” é um assunto *tabu* não só para os partidos políticos e para os governos em funções mas também para a população, de uma forma geral” afirma-se que esta é validada uma vez que se verifica que, quando no poder, os partidos políticos (independentemente da sua filiação partidária) tendem a renegar o tema da regionalização em prol de propostas de descentralização e de desconcentração. Mesmo a população não mostra interesse na discussão deste tema, o que ficou claro no referendo de 1998 com a vitória clara do “Não” e uma grande abstenção na votação. Aliada a esta situação verifica-se uma ausência do tema na discussão pública nos últimos anos.

Também as afirmações de que “A regionalização em Portugal é, não só, uma meta por atingir mas também um processo “mal visto” por um país demasiado centralizado” e que “Portugal tem-se refugiado em processos de descentralização e instrumentos de desconcentração para, sucessivamente, adiar a regionalização preconizada na Constituição de 1976” se veem confirmadas nesta investigação. Ao longo dos anos, as políticas públicas implementadas têm-se aproximado da descentralização e da desconcentração dos poderes centrais mas, por outro lado, não se têm aproximado da regionalização. Estas políticas não se apresentam como um meio para atingir um fim, mas como fim em si mesmas. O país está, efetivamente, mais descentralizado e apresenta maiores níveis de desconcentração das suas instituições, mas encontra-se ainda muito além do nível ideal para a criação de regiões

administrativas. Pelo contrário, os sucessivos Governos parecem querer colocar a regionalização de lado e apostar, exclusivamente, em políticas de descentralização.

Por fim, esta investigação confirma ainda a hipótese de que “A regionalização poderia, a médio e longo prazo, trazer grandes benefícios não só para a economia do país como para as áreas histórica, política, social e ambiental de um país marcadamente diferenciado ao longo de todo o seu território”. Neste sentido refere-se a regionalização como um mecanismo para tomar decisões mais ajustadas aos problemas, com um resultado mais eficaz, porque está mais próxima das pessoas e das realidades que governa. Está, no entanto, dependente da forma como se definem as instâncias regionais e das pessoas que as regem. Após um estudo aprofundado e da definição de uma concreta estratégia de implementação, a regionalização torna-se num instrumento de desenvolvimento regional e de potenciador das características próprias de cada região, capaz de incitar à criação de novas oportunidades e atividades.

Tendo por base toda a investigação realizada chega-se à conclusão que o ideal seria a concretização efetiva da regionalização em Portugal com base no mapa de atuação das CCDR's com a criação de autarquias regionais que substituíssem as CCDR's e tivessem legitimidade política e democrática através da eleição direta.

Apesar desta conclusão, torna-se claro que é necessário desenvolver um projeto completo e definido para esta realização. A forma mais correta de o fazer seria através da criação, por parte do Governo, de um grupo de trabalho para a análise de informação relacionada com a caracterização dos territórios e das populações para a criação da divisão administrativas. O grupo de trabalho deveria ainda definir em que moldes seria efetuada a regionalização, por quem, quando, quais as competências a atribuir às regiões, a sua constituição, o seu financiamento, entre outras questões a definir. É ainda importante definir qual o papel atribuído às Áreas Metropolitanas neste processo de regionalização, já que muitas das competências podem ser transversais às duas instituições.

Ao mesmo tempo, se não mesmo num período anterior, seria importante levar novamente o tema à discussão pública e, num momento posterior, à realização de um novo referendo. O essencial é que as entidades existentes (Governo, municípios, freguesias, entre outros) envolvam as populações na discussão e as informem de todas condições e consequências da regionalização.

Permanecem, no entanto, por analisar questões essenciais como a atribuição concreta de competências entre todas as entidades referidas neste trabalho. Seria interessante, e até mesmo relevante para o panorama político atual, estabelecer uma listagem e uma diferenciação entre as competências atribuídas a entidades como CCDR's, AM's, CIM's, Câmaras Municipais, Freguesias e Associações de Freguesias. Com este estudo seria possível compreender as redundâncias existentes, as lacunas e as responsabilidades atribuídas entre e a cada uma delas. A partir desta análise poder-se-ia estabelecer uma nova ordem de atribuição de competências onde fossem enquadradas as responsabilidades de uma entidade como região administrativa.

Num primeiro momento, e tendo em conta a atual proposta de descentralização do Governo, será essencial analisar as competências que terá cada entidade. A existência de conflito de interesses entre as Áreas Metropolitanas, as CCDR's e os municípios é bastante clara. O Governo tem de definir, numa primeira fase, quem irá controlar todo este processo e funcionar como regulador.

Esta Dissertação visa relembrar e compreender o percurso português ao longo das últimas quatro décadas na procura pela criação de regiões administrativas. Desde a consagração da existência de regionalização na Constituição de 1976 à promessa de descentralização do Governo em funções (XXI Governo Constitucional). Um percurso que parece fazer-se no sentido contrário ao esperado e que torna essencial despoletar uma nova discussão pública em torno da regionalização e das vantagens que esta pode trazer para um país que tão desigual se mostra em tão pequeno território.

## BIBLIOGRAFIA

- Almeida, S.J., Gomes, M. (2016), “Profunda alteração da organização do Estado avança em 2017-2021”. *Público*, 28 de Maio. Página consultada a 29 de Maio de 2016 <<https://www.publico.pt/politica/noticia/1em-20172021-havera-uma-profunda-alteracao-no-modelo-de-organizacao-do-estado-1733237>>
- Bachtler, J., Michie, R. (1997), “The interim evaluation of EU regional development programmes: Experiences from Objective regions”. *Regional Studies*, 31, 849-858.
- Barreto, A. (1998), *Regionalização: sim ou não?*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Baleiras (2014), R. (2014), *Território e Desenvolvimento Económico: Falhas Institucionais*. Publicação Ocasional n.º 3/2014, 2 de Dezembro, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas
- Baptista Machado, J. (1982), Participação e Descentralização. *Democratização e Neutralidade*.
- Bilhim, J. (2004), *A governação nas autarquias locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Cabrita, E. (1997), “O caso português: uma visão plural”. Em: *Seminário de Regionalização - Portugal e as Experiências na União Europeia*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica. 112-121.
- Caetano, M., Barata, J. P., Pessoa, Vítor & Esteves, M. C. (1982), *Regionalização e Poder Local em Portugal*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Cândido de Oliveira, A. (2000), “A centralização está em alta?”. Em: *Regionalização e desenvolvimento, Fórum 2000*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa. 63-74.
- Carrilho, M. J., Patrício, L. (2002), “A situação demográfica recente em Portugal”. *Revista de Estudos Demográficos - 2.º Semestre de 2002*, 147 – 175.
- Carrilho, M. J., Patrício, L. (2003), “A situação demográfica recente em Portugal”. *Revista de Estudos Demográficos - 2.º Semestre de 2003*, 115 – 141.

- Cerulli, G., & Filippetti, A. (2014), *Are decentralized regions better ruled? Evidence using a dose-response approach in 171 European region*. Consultado em 4 de Novembro de 2015,  
< <http://www.sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal00367.pdf>>
- Comissão de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente (1997), *Consulta pública sobre a Regionalização – Relatório /Parecer*. Lisboa.
- Commission Europeenne. (1996), *Études de développement regional: La notoriété des politiques régionales en Europe*. Luxemburgo: OPOCE.
- Condesso, F. R. (2004), *Ordenamento do Território*. Lisboa: ISCSP.
- Costa Lobo, M. (1998), *Regionalização ou reforma administrativa regionalizada?*. CESUR Instituto Superior Técnico.
- Dias, J. M. (2016), “Cristóvão Norte reage ao Plano de Descentralização do Governo em carta aberta a António Costa”. *PlanetAlgarve*, 21 de Janeiro. Página consultada a 23 de Maio <<https://planetalgarve.com/2016/01/21/cristovao-norte-reage-ao-plano-de-descentralizacao-do-governo-em-carta-aberta-a-antonio-costa/>>
- Fazenda, N., Da Silva, F. N., Costa, C. (2008), “Política e planeamento turístico à escala regional o caso da agenda regional de turismo para o norte de Portugal”. *Revista portuguesa de estudos regionais*, (18), 75.
- Fontes, A. M., & de Araújo, V. F. (2012), “Gestão metropolitana, fragmentação política e processo de sub-regionalização: as tendências político-institucionais da questão metropolitana do Estado do Rio de Janeiro”. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, 6.
- Freire, A., Baum, M. A. (2001a), O referendo português sobre a regionalização numa perspectiva comparada. *Penélope: revista de história e ciências sociais*, (24), 147-178.
- Freire, A., Baum, M. A. (2001b), Partidos políticos, movimentos de cidadãos e referendos em Portugal: os casos do aborto e da regionalização. *Análise Social*, 9-41.

- Johnson, C. (2009), *Cross border regions and territorial restructuring in Central Europe*. European Urban & Regional Studies 16 (2): 191-206.
- Jornal de Notícias* (2016), “Freguesias vão ser consultadas sobre competências a descentralizar”, 16 de Agosto. Página consultada a 17 de Agosto de 2016, <http://www.jn.pt/nacional/interior/freguesias-vao-ser-consultadas-sobre-competencias-a-descentralizar-5342083.html>>
- Julião, F. M. R. D. C. (2013), “Governança territorial e administração periférica: uma (re) visão a partir dos planos regionais de ordenamento do território”. *Tese de Mestrado em Administração Pública*. Lisboa: ISCTE-IUL.
- Keating, M. (1998), *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Labasse, J. (1994), *Que regiões para a Europa?*. Lisboa: Instituto Piaget (Biblioteca Básica de Ciência e Cultura).
- Lagendijk, A. (2005), "Regionalization in Europe. Stories, institutions and boundaries." *Bordering space*. 77-92.
- Lema, P. B. (1998), "Espaço, fronteiras e transições. O acervo da geografia e a questão actual do projecto de regionalização." *Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas*, (11), 355-386, Lisboa: Edições Colibri.
- Llimona, J. (1997), “A organização territorial nos países da União Europeia: modelos de Espanha e Itália”. Em: *Seminário de Regionalização - Portugal e as Experiências na União Europeia*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica. 55-74.
- Lorenz, D. (1992), “Economic Geography and the Political Economy of Regionalization: The Example of Western Europe”. *The American Economic Review*, Vol. 82, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, 84-87.
- Mateus, A., Madruga, P., & Rodrigues, D. (2000), “Pirâmide de competitividade territorial das regiões portuguesas”. *Revista de Estudos Regionais*, (2), 47-78.
- Melo, C., Lima, R. (1999), “Breve perfil económico da Área Metropolitana do Porto”. *Estatísticas & Estudos Regionais - Região Norte*, (19), 7 – 14.

- Melo, C., Vala, F. (2004), “Movimentos pendulares e organização do território metropolitano: distâncias e proximidades nos sistemas metropolitanos de Lisboa e Porto”. *Revista portuguesa de estudos regionais*, (5), 5-34.
- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2007), *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território PNPOT*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- Monjo, E.S. (1997), “As regiões na União Europeia – Análise da Política Regional na União Europeia”. Em: *Seminário de Regionalização - Portugal e as Experiências na União Europeia*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica. 21-34.
- Moreira, V., Guedes, A. C. (2005), *Norte 2015 - Desconcentração Administrativa e Administração Regional do Estado – Documento de Enquadramento Preliminar*. CCDR-N.
- Mozzicafreddo, J (2003), “La décentralisation administrative et les innovations en matière de politiques regionales au Portugal”. *Sociologia, problemas e práticas*, (41), 151-179.
- Observador* (2016), “Freguesias podem gerir Espaços do Cidadão na proposta de descentralização do Governo”, 5 de Agosto. Página consultada a 17 de Agosto de 2016 <http://observador.pt/2016/08/05/freguesias-podem-gerir-espacos-do-cidadao-na-proposta-de-descentralizacao-do-governo/>>
- OCDE (2010), “Regional Development Policies in OCDE Countries”. Disponível em [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/regional-development-policies-in-oecd-countries\\_9789264087255-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/regional-development-policies-in-oecd-countries_9789264087255-en#page1)
- Oliveira, L., Lima, J. F. (2012), “O processo de construção da política nacional de desenvolvimento regional no Brasil”. *Revista portuguesa de estudos regionais*, (31), 6.
- Ostrom, V., Tiebout, C., Warren, R. (1961), “The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry”. *American Political Science Review*, (55), 831-842.

- Paviani, A., Santos M., Souza, M. A., Silveira M. L. (1994), “A lógica da periferização em áreas metropolitanas”. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec.
- Peneda, J. (1981), “Regionalização e Desenvolvimento”. Em: *Democracia e Liberdade – O desenvolvimento regional e a descentralização*. Lisboa: Instituto Democracia e Liberdade. 41-46.
- Perkmann, M., Sum, N. L. (2002), *Globalization, regionalization and cross-border regions: scales, discourses and governance* (pp. 3-21). UK: Palgrave Macmillan.
- Pincha, J. P (2016), “Marcelo tem dúvidas sobre novo modelo das áreas metropolitanas proposto pelo Governo”. *Observador*, 3 de Junho. Página consultada a 29 de Junho de 2016 <<http://observador.pt/2016/06/03/marcelo-tem-duvidas-sobre-novo-modelo-das-areas-metropolitanas-proposto-pelo-governo/>>.
- Polet, R. (1997), “A organização territorial nos países da União Europeia: modelos de França e Bélgica”. Em: *Seminário de Regionalização - Portugal e as Experiências na União Europeia*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica. 75-87.
- Portal do Governo* (2016), “Câmaras e Juntas devem ter mais competências”, 19 de Maio. Página consultada a 23 de Maio  
<<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/madj/noticias/20160519-seal-descentralizacao.aspx>>
- Portal do Governo* (2016), “Governo apresenta proposta de descentralização em Maio”, 26 de Abril. Página consultada a 23 de Maio  
<<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/madj/noticias/20160426-madj-descentralizacao.aspx>>
- Portal do Governo* (2016), “Grupo Técnico sobre reorganização territorial vai estabelecer critérios gerais de avaliação”, 11 de Maio. Página consultada a 23 de Maio  
<<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/madj/noticias/20160511-madj-territorio.aspx>>
- Portal do Governo* (2016), “Plano de Descentralização é a base da reforma do Estado”, 14 de Janeiro. Página consultada a 23 de Maio,



<<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/madj/noticias/20160114-madj-descentralizacao.aspx>>

Porto, M. (1998), *O não de um regionalista – Face a um Projecto sem Justificação, numa Europa Concorrencial e Exigente*. Coimbra: Livraria Almedina.

Proença, J. (coord.) (2012), *Novas Competências para as Áreas Metropolitanas*. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Ramos, P. N., Rodrigues, A. (2001), “Porque é diferente o PIB *per capita* das Regiões Portuguesas?”. *Cadernos Regionais*, 13, 5-14.

Reis, J. (1998), *Por uma Cultura do Território: Notas sobre o Processo de Regionalização (1995-1998)*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Rodrigues, D., Mateus, A., Madruga, P. (2000), “Pirâmide de competitividade territorial das regiões portuguesas”. *Revista de Estudos Regionais - Região de Lisboa e Vale do Tejo - 2.º Semestre de 2000*, 47 – 76.

RTP (2016), “Área Metropolitana do Porto analisa "dúvidas" sobre futura eleição direta de presidente”, 3 de Junho de 2016. Página consultada a 29 de Junho de 2016 <[http://www.rtp.pt/noticias/pais/area-metropolitana-do-porto-analisa-duvidas-sobre-futura-eleicao-direta-de-presidente\\_n923563](http://www.rtp.pt/noticias/pais/area-metropolitana-do-porto-analisa-duvidas-sobre-futura-eleicao-direta-de-presidente_n923563)>.

s.a. (2014), *Programa Operacional da Região do Norte 2014-2020 - NORTE 2020*. Edição da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

Sá, L. (1994), *As regiões, a Europa e a coesão económica e social.*, Lisboa: Edições Cosmo.

Sá, L. (2000), “Modelos políticos de Regionalização: sobre os “Modelos” para Portugal”. Em: *Regionalização e desenvolvimento, Fórum 2000*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa. 29-49.

Salvador, R. (1997a), “Balanço das políticas de desenvolvimento regional – Perspectivas Económicas de Regionalidade”. *Fórum para a Competitividade*, Lisboa.

Salvador, R. (1997b), “Regionalização: custos e benefícios”. *Expresso*, 12 de Setembro.

Salvador, R. (2013), *Divisão Administrativa em Portugal*. Working Paper. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas: Lisboa.

- Salvador R., Simões, R., Charles, D. (2013), “Evaluation of the main achievements of cohesion policy programmes and projects over the longer term in 15 selected regions (from 1989-1993 programming period to the present) - Case study Norte (Portugal)”.
- Santos, J. A. (1985), *Regionalização - Processo Histórico*. Livros Horizonte.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. (2004), “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”. *Journal of European public policy*, 11 (4), 661-679.
- Silva, A., Vala, F. (2002), “Acessibilidades e construção na Área Metropolitana de Lisboa: 1991-2001”. *Revista de Estudos Regionais - Região de Lisboa e Vale do Tejo - 2.º Semestre de 2001*, 25 – 40.
- Soares, Carla (2016), “Governo exonera presidentes das CCDR do Norte e do Algarve”. *Jornal de Notícias*, 2 de Junho. Página consultada a 5 de Junho de 2016, <<http://www.jn.pt/nacional/interior/governo-exonera-presidentes-das-ccdr-do-norte-e-do-algarve-5207279.html>>
- Tavares Proença, A. (2003), “Os regimes políticos e a regionalização. Um novo conceito de Estado Regional, O caso da região da Beira Baixa (1807-2002)”. *Tese de Doutoramento em História e Teoria das Ideias*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.
- Valente de Oliveira, L. (1996), *Regionalização*. Porto: Edições ASA.
- Valente de Oliveira, L. (1997), *Novas Considerações sobre a Regionalização*. Porto: Edições ASA.
- Van Houtum, H., Kramsch, O. T., Zierhofer, W. (Eds.) (2005), *B/ordering Space*. Aldershot: Ashgate.
- Verdadeiro Olhar* (2016), “Celso Ferreira criticou plano de descentralização do Governo e defendeu a regionalização”, 26 de Abril. Página consultada a 23 de Maio <<http://verdadeiroolhar.pt/2016/04/26/celso-ferreira-criticou-plano-descentralizacao-do-governo-defendeu-regionalizacao/>>

## **Portais**

Área Metropolitana do Porto. <<http://www.amp.pt>>

Área Metropolitana de Lisboa <<http://www.aml.pt/aml/> >

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte <<http://www.ccdr-n.pt/>>

METREX <<http://www.eurometrex.org/ENT1/EN/>>

Norte 2020 <<http://www.norte2020.pt>>

União Europeia <[https://europa.eu/european-union/index\\_pt](https://europa.eu/european-union/index_pt)>

## LISTA DE FIGURAS

Mapa 1 – Divisões NUTS I, II e III .....	38
Gráfico 1 – Grau de descentralização orçamental e dimensões de administração pública dos Estados-Membros da OCDE em 2012 .....	40
Gráfico 2 – Investimentos <i>per capita</i> dos Quadros Comunitários de Apoio por NUTS II .....	43
Mapa 2 – Mapa das regiões administrativas aprovado pela Lei nº 56/91 .....	65
Gráfico 3 – Resultados por distritos e regiões autónomas do referendo sobre regionalização .....	66
Mapa 3 – Mapa da Região Norte .....	70
Gráfico 4 – Trajetórias regionais de convergência e divergência na Região Norte .....	72
Mapa 4 – Área Metropolitana do Porto .....	81
Mapa 5 – Mapa de atuação das CCDR's .....	100

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Despesas totais do FEDER e Fundo de Coesão no período 1989-2013 ...	22
Tabela 2 – Processos recentes de regionalização em Estados-Membros da OCDE ...	23
Tabela 3 – Resultados gerais do referendo sobre regionalização .....	66

## ANEXOS

### Anexo 1 - Questionário-tipo

- Considera adequada a atual divisão administrativa existente em Portugal?
- Concorda com a existência de um processo de regionalização em Portugal?
- Na sua opinião, constitui uma necessidade para o país ou não?
- Quais são os benefícios da regionalização para Portugal?
- Quais são os perigos de regionalização em Portugal?
- Considera possível existir descentralização em Portugal? Se sim, em que áreas?
- Considera possível existir desconcentração em Portugal? Se sim, em que áreas?
- Em caso de regionalização qual considera ser o mapa mais adequado a aplicar?
- Como seria possível implementar um processo de regionalização em Portugal?
- Que papel podem ter as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais na implementação da regionalização em Portugal?
- Que papel têm assumido os últimos governos na regionalização em Portugal?

## **Anexo 2 – Contactos estabelecidos mas sem resposta positiva para entrevista**

- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
- Área Metropolitana do Porto
- Câmara Municipal do Porto
- Câmara Municipal de Matosinhos
- Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia
- Prof. Mário Rui Silva (Porto)
- Prof. Pedro Pontes, Catedrático do ISEG
- Prof. António Rebelo de Sousa